

Il decentramento ridisegnato¹

di Mimmo Carrieri

1. Gli snodi principali della riforma degli assetti contrattuali

Di riformare il sistema contrattuale si è parlato ormai da più di un decennio, quando i lineamenti di una revisione dell'assetto delineato nel 1993 (Protocollo Ciampi-Giugni) furono affidati ad una apposita Commissione [il testo ora è in Giugni, 2003, che presiedette il gruppo di esperti che formularono alcune ipotesi di aggiornamento], le cui proposte rimasero senza seguito. Quelle proposte miravano soprattutto a rendere più estesa e penetrante la contrattazione decentrata, per renderla effettivamente coerente con gli obiettivi di maggiori performance del sistema produttivo e di una più equa distribuzione della ricchezza.

In quel caso, come anche successivamente, le parti sociali preferirono lasciare inalterato l'impianto - inflazione programmata, doppio livello contrattuale, contratto nazionale 'pesante' - prodotto dal grande accordo del 1993 : la valutazione positiva sul funzionamento di quel disegno prevalse sugli aspetti critici e sulla possibilità di ampliare i margini di innovazione.

Negli ultimi anni è cresciuta invece proprio negli attori sociali l'esigenza di interventi adattivi e innovativi più incisivi, dal momento che è opinione diffusa - specie nel mondo dei datori di lavoro - che si assista ad un aumento dei costi rispetto ai benefici prodotti in precedenza da quell'assetto. In particolare l'attenzione si è appuntata sulla bassa crescita della produttività, da cui è scaturita

¹ E' il saggio introduttivo del volume *"Spazio e ruolo delle autonomie nella riforma della contrattazione pubblica"* (a cura di M.Carrieri e V.Nastasi), di prossima uscita presso il Mulino, Bologna 2009.

la proposta di un nuovo patto sociale orientato a migliorare la propensione all'innovazione dell'intero nostro sistema produttivo [questa proposta si è tradotta in un manifesto : Acocella, Leoni, Tronti et al., 2006]. L'insufficiente estensione della contrattazione aziendale , con conseguente abbassamento della copertura contrattuale (appunto limitatamente a questo livello negoziale) nei settori privati, ha spinto ad immaginare un potenziamento della contrattazione svolta in ambito decentrato e territoriale : cosa che si è manifestata soprattutto nell'elaborazione della Cisl. Nonostante la tendenza diffusa – soprattutto nei contributi scientifici - a considerare sovradimensionato il contratto nazionale rispetto al quale viene ipotizzato un 'alleggerimento', pure negli anni più recenti sono state delineate ipotesi per allargarne il ruolo in rapporto al riconoscimento di quote di produttività (come è già successo nel contratto dei meccanici) : aspetto verso il quale dimostra maggiore sensibilità una parte della cultura della Cgil.

Nello stesso tempo , come ha suggerito gran parte degli economisti, si è fatta strada l'idea di sostituire al meccanismo dell'inflazione programmata , previsto nel 1993 per addomesticare l'inflazione, un indice più collegato all'effettivo andamento del costo della vita. L'idea di aggiornare l'indice a cui riferire la dinamica dei salari trae spunto dalla presenza di sfide competitive che rendono meno centrale il controllo dell'inflazione, peraltro affidato in buona misura all'ombrello protettivo dell' euro e della Banca Centrale Europea (introdotti dopo il 1993). Pure non tutte le opinioni concordano su questo (presunto) allentamento della guardia verso l'inflazione, che appare più garantita da un indice convenzionale come quello del tasso di inflazione programmata (Tip) [Visco, 2008]. E non sono mancate le voci scettiche intorno al nuovo meccanismo di calcolo, sulla base della tesi che l'inflazione previsionale identifica “un concetto arbitrario, complicato e poco trasparente” [Boeri e Garibaldi, 2008]

Sembra comunque di potersi dire che si era accresciuta negli ultimi anni la consapevolezza di dover dare una scossa evolutiva - non uno stravolgimento - ad un quadro fondato su una specie di 'scambio bloccato', caratterizzato da bassa

crescita, produttività in calo, bassi salari e scarse prospettive redistributive [Tronti, 2008 b].

Le regole fissate nel 1993 non erano responsabili , se non in parte , di questa situazione. In realtà è il rallentamento della produttività , a partire dal 2000, a determinare uno scenario stagnante e poco conveniente per tutti gli attori, e a imporsi come principale fattore sfidante: rispetto a cui diventa necessario il riposizionamento delle relazioni contrattuali.

Quindi la rivisitazione di quelle regole , ed un atteggiamento diverso delle due parti sociali, sono considerati indispensabili per rilanciare crescita economica e competitività, permettendo nel contempo operazioni di maggiore aggiustamento nelle retribuzioni nel solco di una linea di equità sociale : insomma per dare vita ad un compromesso sociale più orientato a favore dell'innovazione.

In effetti anche le modifiche su cui le parti hanno ragionato negli ultimi mesi debbono essere considerate come un aggiornamento ed approfondimento della 'Costituzione del lavoro ' (secondo la definizione che ne diede all'epoca l'allora ministro del lavoro Giugni) impostata nel 1993 per renderla più in sincronia con le esigenze dell'economia, piuttosto che configurare un loro stravolgimento: linee di continuità e di discontinuità si sovrappongono in una chiave che potremmo definire evolutiva.

Nel corso dell'ultimo anno si è registrata una accelerazione del confronto tra le parti, che solo di recente è approdato ad un Accordo quadro di riforma degli assetti contrattuali (22 gennaio 2009). Fin qui l'accordo è stato sottoscritto dalla Confindustria e da Cisl e Uil, ma non ha ricevuto l'adesione della Cgil (e ha almeno inizialmente ricevuto una valutazione di attesa da alcune associazioni datoriali, come l'Abi, che rappresenta il sistema creditizio) . Quindi , come avevano lasciato intendere alcuni commentatori - e qualcuno tra gli stessi protagonisti - ha preso infine corpo lo scenario, che non veniva generalmente auspicato, di un accordo separato. Uno scenario le cui implicazioni destano perplessità e preoccupazioni , dal momento che è difficile ritenere che , per il buon

funzionamento delle relazioni industriali , la riscrittura delle regole del gioco possa procedere secondo una logica maggioritaria [così ad esempio Accornero, 2008] : una logica maggioritaria resa anche zoppa dalla mancanza di una chiara definizione dei criteri con cui misurare la rappresentanza sindacale.

Appare però importante rammentare alcune tappe che hanno preceduto questo punto d'arrivo .

Intanto che le parti , impegnate a discutere delle regole per il settore privato, hanno elaborato dei documenti impegnativi proprio nel corso dei mesi più recenti. Le Confederazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil (alle quali si è spesso aggiunta la Ugl in tavoli politici rilevanti, come quello dell'Alitalia) hanno presentato un loro documento propositivo nello scorso mese di maggio. Un documento che si segnala soprattutto per due aspetti: l'apertura relativa alla opportunità di assegnare maggiore spazio al livello decentrato di contrattazione; la disponibilità a mettere a punto un sistema di rappresentanza dei sindacati in tutti i settori produttivi, finalizzato alla certificazione generale dei contratti. A questo testo si aggiungeva nel corso del mese di settembre un ampio documento analogo elaborato dalla Confindustria, che insisteva sulla proposta di una modalità di calcolo dell'inflazione tale da superare i tassi programmati e accompagnato da un elemento retributivo definito di 'garanzia ' per i lavoratori di imprese prive della contrattazione integrativa [Dell'Aringa, 2008] ; inoltre, in coerenza con la linea adottata negli ultimi anni, si sottolineava la necessità di rafforzare il legame tra contrattazione di secondo livello e la produttività conseguita (già delineato nel Protocollo 1993). Si è arrivati successivamente – in data 10 ottobre – alla stesura di alcune linee guida in un testo – definito di preintesa, – su cui già si era registrata la convergenza dei soggetti (Cisl e Uil con Confindustria), che hanno poi dato la loro adesione all'Accordo quadro, che ne ricalca l'impostazione.

Nello stesso tempo – e questo è il secondo tassello – veniva ribadito il principio di una riforma della struttura contrattuale pubblica omogenea e in linea con quella dei settori privati. Questa convergenza non è affatto scontata nella gran parte dei

sistemi di relazioni industriali europei (da quello inglese a quello tedesco), ma opera da noi come riferimento unificante e condiviso da un quindicennio, da quando cioè ha preso corpo nelle pubbliche amministrazioni la contrattualizzazione del rapporto di lavoro. Questo orientamento alla convergenza va salutato positivamente per due ragioni: esso allude ad una tensione condivisa verso parametri universalistici di misura dei diritti e della condizione di lavoro; inoltre esso assicura alla contrattazione la funzione di regolazione dei principali snodi dei rapporti di lavoro. Sulla base di questo orientamento anche nel settore pubblico era stato istituito presso il Ministero della funzione pubblica un tavolo di confronto sulla riforma contrattuale che ha lavorato in parallelo all'altro (con la Confindustria) già da tempo operante. A questa istituzione si è arrivati attraverso la firma di un Protocollo , in data 30 ottobre 2008, che ha fissato i criteri per i rinnovi contrattuali dei secondi bienni economici 2008-09 (come previsto dall'impianto del 1993). Un documento che non è stato sottoscritto dalla Cgil e da diverse organizzazioni delle aree dirigenziali (Cida, Confedir, Cosmed) : le quali hanno comunque ritenuto importante di partecipare ai lavori preparatori della riforma contrattuale.

Un terzo tassello concerne invece una osservazione che sembra utile avanzare. La grande intesa del 1993 – grande secondo molti osservatori per la sua notevole importanza pratica, non per l'ampiezza delle materie trattate - venne resa possibile dal forte intervento dell'attore pubblico, che era all'epoca un governo tecnico autorevole ed attivo. Questa dinamica corrispondeva al ritratto che veniva avanzato dagli studi sul neo-corporativismo di un significativo interventismo dei pubblici poteri, intesi non come meri soggetti esterni e notarili rispetto all'incontro dei partner sociali su grandi tematiche socio-economiche di ampio interesse, ma come vera e propria terza parte , in grado di modificare con le sue proposte le convenienze degli altri soggetti [nell'ottica ben anticipata da Rusconi, 1985 dell'uso di una pluralità di risorse, materiali ed immateriali, finalizzate a costruire le condizioni dello scambio politico]. Nella fase attuale la trattativa, per intenderci

quella centrata sul rapporto con la Confindustria, è stata condotta in modo bilaterale, senza prevedere l'intervento del governo, o di singole sue parti, se non nel ruolo di stimolo o supporto esterno rispetto al tavolo vero e proprio. Più in generale è da considerare che appare modificata proprio la logica con cui viene affrontato il nodo della riforma contrattuale. Nel caso del 1993 e in proposte successive [come quella già ricordata di Acocella, Leoni, Tronti et al., 2006] prevaleva il nesso tra assetto contrattuale e patto sociale, visto come una chiave per rafforzare i comportamenti cooperativi delle parti. Nel caso delle mosse più recenti si registra un distanziamento rispetto ai modelli e alle prassi della concertazione [le cui evoluzioni sono ricordate in Carrieri, 2008] per privilegiare la strada di una innovazione condivisa, ma senza patto, che conferisce al soggetto pubblico il ruolo di regolatore esterno della dinamica negoziale. Resta comunque difficile immaginare una estraneità totale dei soggetti pubblici, dal momento che alcune delle scelte oggetto della trattativa tra le parti - come in primo luogo la definizione dei criteri per la crescita retributiva - investono la politica dei redditi e presentano evidenti implicazioni per le macropolitiche governative.

Nel corso della sua audizione alla Camera il Ministro del Lavoro ha osservato che "l'unico ruolo che le istituzioni potrebbero svolgere per favorire la dialettica delle parti è di tipo informativo" [Camera, 2009], con l'obiettivo di favorire il passaggio ad "una nuova stagione di complicità tra capitale e lavoro, imperniata sulla dimensione territoriale ed aziendale". La filosofia che viene qui ribadita è quella del 'dialogo sociale', già in passato enunciata dall'attuale coalizione di governo, che porta ad escludere accordi triangolari di concertazione, e a cercare di responsabilizzare tutti gli attori, rendendo il governo garante della essenzialità e rapidità del processo decisionale.

Il punto di approdo - nel testo sopra richiamato del gennaio 2009 - vede il governo convenire con le parti sociali sull'opportunità di sperimentare un "accordo sulle regole e le procedure della negoziazione". Inoltre viene confermato un orientamento positivo del governo verso la riduzione della pressione fiscale sul

lavoro e sulle imprese. Quanto all'indice di misurazione degli incrementi retributivi sembrerebbe che l'intervento dei ministeri competenti sia più attivo in relazione al lavoro pubblico, in funzione della definizione delle partite economiche connesse alla radazione della legge finanziaria (cosa che peraltro non esclude un intervento a tuttotondo, intersettoriale, del governo stesso). Va poi considerato che, con l'eccezione del lavoro pubblico, non sono del tutto esplicitati i nessi con una più generale impostazione delle politica dei redditi, al punto che si potrebbe arrivare a configurare in materia una delega di funzioni pubbliche a soggetti privati, sulla falsariga di agreements conclusi in passato nei paesi nordici [e quindi per paradosso più vicini alla logica di funzionamento neo-corporativo degli interessi, e di potenziamento del loro ruolo, che si intendeva invece escludere : Maraffi, 1981] . Varrà anche bene rammentare che, nonostante le persistenti differenze di posizioni di alcuni dei soggetti coinvolti, pure è rintracciabile una trama comune di criteri di fondo che caratterizzano l'assetto delle nostre relazioni industriali e che in qualche modo confermano la validità del solco tracciato, di comune accordo, nel 1993.

In primo luogo tutti i soggetti confermano la necessità di un assetto per così dire bipolare del nostro sistema contrattuale, fondato sulla compresenza di due livelli contrattuali - nazionale e decentrato - entrambi formalmente riconosciuti[anche se assolvono a funzioni almeno in parte differenti: Baglioni, 2008]. Si tratta di un dato tutt'altro che scontato negli altri paesi europei, nei quali è spesso problematico configurare con chiarezza due livelli negoziali di pari dignità. Appare quindi importante che vi sia una intesa su questo dato di fondo, anche se poi - come è naturale - gli attori si differenziano intorno ai caratteri morfologici e al peso di ciascuno di questi livelli.

Un secondo aspetto - anche questo non del tutto ovvio nello scenario europeo attuale - è la riaffermazione del metodo della contrattazione collettiva, come principale strumento di regolazione bilaterale dei rapporti di lavoro , sulla scia della classica impostazione della scuola pluralista anglosassone [Clegg ,1980]. Una riaffermazione comunque importante, perché si pone in antitesi con le

tendenze, pure molto potenti e diffuse , alla erosione della contrattazione a favore dello spazio politico, o di quello della negoziazione individuale [su cui esiste molta riflessione, soprattutto americana, si veda Regini, 2003].

Ulteriore elemento significativo è che nei documenti, sopra ricordati, ivi incluso l'Accordo quadro, si delinea un possibile incremento del peso e delle funzioni della contrattazione di ambito decentrato, ma senza la tentazione di farne il polo principale dell'attività negoziale. In questo senso il modello che viene abbozzato - pur entro le differenze tra gli attori che permangono - è quello che si situa lungo l'asse del 'decentramento organizzato' , in sintonia con le principali tendenze dei sistemi del centro e del nord Europa [si vedano le considerazioni di Regalia, 2008]. In altri termini viene disegnato un assetto contrattuale, nel quale lo spazio maggiore attribuito al livello decentrato si concilia con il ruolo di regolatore e coordinatore generale svolto dal centro.

Al di là quindi delle differenze degli interessi e dei punti di vista si può ritenere che intorno agli assi fondamentali per il funzionamento di un sistema contrattuale non sussistano visioni inconciliabili: anche perché nelle relazioni tra le parti nel sistema socio-economico vige il principio di unanimità (o del massimo consenso possibile), piuttosto che la regola di maggioranza valida nel sistema politico [secondo l'autorevole concettualizzazione di Bobbio, 1988, che trova origine nelle riflessioni classiche del pensiero sociologico].

Appare utile ricordare alcuni dei punti più significativi della recente intesa.

Uno, attualmente considerato scontato e largamente condiviso, riguarda il passaggio ad una cadenza triennale dei rinnovi contrattuali tanto per la parte economica che per quella normativa : diversamente dalla struttura attuale, che prevede un quadriennio normativo e due bienni retributivi. Sono inoltre previste "intese specifiche" , di carattere settoriale, con lo scopo di definire con precisione i tempi di avvio e svolgimento delle trattative, in modo da evitarne l'eccessivo prolungamento (che poi costituisce una delle principali patologie emerse nel corso degli anni).

Questo passaggio può essere considerato come un sottoprodotto di quello principale: la definizione di una base di calcolo nuova degli incrementi retributivi in rapporto all'andamento del costo della vita.

Su questo punto esisteva un accordo tra tutti gli attori nel ritenere opportuno il superamento del meccanismo dell'inflazione programmata: anche se - va ricordato - questa posizione, espressa anche dalla dottrina economica prevalente, era maturata in un contesto diverso, caratterizzato da bassa inflazione e assenza di crisi. Il nuovo indice previsionale verrà invece costruito " sulla base dell'IPCA (indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia), depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importanti. Esso non dovrebbe essere fondato su una valutazione artificiale (politicamente costruita) della misura di inflazione da adottare come parametro, ma essere ancorato all'inflazione reale, sia pure con alcuni elementi di neutralizzazione: cosa che peraltro lo rende comunque - va rilevato - un indice costruito in modo convenzionale, anche se tendenzialmente su soglie più elevate rispetto a quelle dell'inflazione programmata. Con la particolarità che nel percorso delineato dall'Accordo questo indice sarebbe definito dalle parti, assistite da un organo tecnico, invece che dal governo nel corso delle sessioni di politica dei redditi svolte con gli attori sociali (salvo che per il lavoro pubblico, per il quale è previsto un maggiore interventismo dei ministeri competenti): anche qui si apre però un interrogativo intorno al ruolo effettivo e alle prerogative esercitabili dall'attore pubblico-governo.

Tra le novità principali tre sono da segnalare [Dell'Aringa, 2009].

Una riguarda il fatto che l'elaborazione delle previsioni intorno all'inflazione dovrebbe essere effettuata da un soggetto terzo, un organo tecnico, cosa che in questo modo consentirebbe di evitare che il contenzioso delle parti - come accaduto in passato - si sposti sulle modalità di calcolo. Invece, con lo stesso fine di ridurre occasioni di conflitto, la significatività dello scostamento tra l'indice e le inflazione effettiva, in ragione di eventuali recuperi, viene affidata ad una sede paritetica di livello interconfederale. Questa architettura potrebbe avere - a seconda di come

viene gestita - due effetti non voluti : o quello di reintrodurre automatismi nella definizione della crescita retributiva (dopo l'abbandono della scala mobile) , restringendo così lo spazio di effettiva negoziazione tra le parti [Visco, 2008]; oppure quello di alimentare incertezze non dissimili da quelle connesse alla fissazione dell'inflazione programmata, riducendo quindi la portata positiva del nuovo sistema.

La seconda novità, già da tempo annunciata, riguarda l'introduzione - la cui misura è affidata ai contratti nazionali - di "elementi economici di garanzia" , in modo tale da permettere una generalizzazione dei benefici contrattuali ai lavoratori di tutte le aziende, anche quelli - attualmente maggioritari - che non beneficiano della contrattazione integrativa. Anche in questo caso bisognerà fare in modo che la strumentazione prevista non favorisca comportamenti opportunistici e si possa tradurre in disincentivo alla contrattazione decentrata [Visco, 2008].

La terza novità consiste in un impegno a definire entro tre mesi, mediante successivi accordi, nuove regole in materia di rappresentanza , in modo da colmare un buco nelle fondamenta del nostro sistema e favorire per questa via maggiori certezze nell'applicazione dei contratti [Dell'Aringa, 2009]. Va però aggiunto che questa previsione appare allo stato ancora un po' vaga e fa esplicito riferimento solo alla raccolta di dati associativi (e non anche elettorali, come avviene nel settore pubblico).

2. I contratti pubblici : valorizzare i punti di forza eliminare le distorsioni

In questo accordo quadro è riconfermato un asse fondamentale del nostro sistema, che consiste nell'impianto comune di regole per i privati e per il pubblico impiego, a riprova dell'esistenza già consolidata di un tessuto comune di codici di riferimento e di comportamenti pratici . Ma, accanto al chiaro obiettivo della

convergenza, nel documento restano alcune tracce della persistente specificità del pubblico impiego: quale ad esempio la precisazione che la misura dell'eventuale recupero retributivo per esso avverrà solo a consuntivo del triennio contrattuale.

Nello stesso tempo viene precisato che in questo ambito gli incentivi fiscali e contributi alla contrattazione integrativa – previsti per gli altri settori – verranno ‘concessi’ solo se i vincoli della finanza pubblica lo consentiranno e in rapporto al “conseguimento di obiettivi quantificabili di miglioramento della produttività e qualità dei servizi offerti” : verranno commisurati in altri termini ad una svolta accertata nelle performance delle nostre pubbliche amministrazioni.

Ma appunto qui il discorso si sposta a mettere a fuoco come il settore pubblico arrivi a questo appuntamento, a distanza di un quindicennio dal cosiddetto processo di privatizzazione del rapporto di lavoro .

Nel corso degli ultimi anni si è evidenziato il fenomeno di una diffusa insoddisfazione verso le prestazioni e i servizi delle amministrazioni pubbliche, che ha prodotto un senso comune molto critico verso i suoi assetti organizzativi e verso la stessa attività contrattuale, la quale ha costituito un asse portante dell'impostazione e dell'implementazione delle riforme condotte negli anni novanta (il cui protagonista principale fu l'allora Ministro Bassanini). Non si tratta di un fenomeno nuovo, perché questa diffusa percezione presenta delle analogie evidenti con la valutazione negativa della bassa produttività del settore pubblico che esisteva anche nei primi anni novanta.

Va subito detto che questo sentimento di insoddisfazione ha un notevole fondamento pratico, soprattutto nel confronto comparato con altre realtà nazionali. Nello stesso tempo sarebbe ingeneroso sottovalutare i risultati conseguiti , le innovazioni tentate e parzialmente realizzate, nonché il ruolo giocato all'interno di questa dinamica dalla contrattazione collettiva e dai rapporti tra le parti. Per quanto non adeguato, l'esito che ha preso forma in corso d'opera va piuttosto inquadrato come un chiaroscuro dalle diverse facce [come già era stato fatto in Carrieri e Ricciardi, 2006], di cui vanno chiariti, insieme ai risultati positivi, le zone

d'ombra e quelle critiche : anche allo scopo di valorizzare in chiave generale le principali acquisizioni che può vantare - almeno in questa sfera - il pubblico impiego.

Infatti se si ragiona in chiave generale, nel senso di definire l'apporto che l'esperienza pubblica può fornire ad una riforma sistemica, non vanno messe in ombra le innovazioni più riuscite, che possono costituire un capitale di riferimento per impatti più larghi.

La regolazione della rappresentanza sindacale è apparsa a molti osservatori come un modello positivo e destinato a lasciare tracce non congiunturali. Come è stato scritto [Ricciardi, 2007] "è un meccanismo che ha stabilizzato le relazioni sindacali a livello nazionale, semplificando il quadro, ha introdotto elementi di trasparenza e di democraticità, senza enfatizzare oltre il lecito gli aspetti di competizione tra le sigle sindacali...". Le regole di misurazione della rappresentatività ai fini della partecipazione ai tavoli negoziali hanno selezionato i soggetti effettivamente dotati di consenso. La definizione di una soglia numerica in funzione della validità collettiva dei contratti ha aumentato le certezze del processo negoziale, e nello stesso tempo ha favorito una lunga stagione di cooperazione unitaria tra i sindacati, che ha coinvolto in larga misura anche il sindacalismo cosiddetto autonomo:

anch'esso spinto a muoversi in una logica più generale, che settoriale o particolare, producendo delle ricadute positive sugli stessi modelli organizzativi adottati [secondo la ricostruzione di Carrieri, 2008 b] .

Al di là della possibile estensione di questo corpus di regole agli altri settori produttivi, che attualmente ne sono privi - ipotesi periodicamente riaffacciata, ma che esula da questo ragionamento - resta il carattere paradigmatico di questa esperienza : non solo sotto il profilo dell'architettura, ma anche sotto quello del suo funzionamento pratico, testato ormai da numerose elezioni delle rappresentanze di base e da una lunga serie di verifiche dei dati associativi : entrambe queste attività di accertamento periodico della rappresentatività - basata sulla media tra iscritti e

voti - fanno capo in base alla legge al Comitato paritetico costituito presso l'Aran.

Ma un altro aspetto può essere considerato di rilevante importanza, tanto conoscitiva che empirica, e riguarda l'estensione della contrattazione decentrata. In un momento nel quale si ragiona intorno alle modalità attraverso le quali sia possibile estendere la copertura contrattuale micro, rendendola nello stesso tempo più performante, le prassi accumulate nel pubblico possono, nel bene e nel male, aiutare ad inquadrarne meglio le opportunità. In effetti varie fonti statistiche concordano nel misurare ridotta la copertura dei settori privati : "si stima che nel 2001-02 Intorno ai due terzi dei dipendenti delle imprese private non fossero coperti da alcun contratto aziendale (circa la metà in quelle con almeno 20 addetti e la quasi totalità nelle imprese di dimensioni inferiori)" [Visco 2008; si veda anche sulla stessa linea e con dati analoghi Bordogna, 2007] . Questa debole estensione ha tra l'altro evidenziato, come segnalato da diversi studi ed attori , uno dei principali nodi irrisolti nel funzionamento del sistema contrattuale delineato nel 1993 [si vedano anche le osservazioni contenute in Camera, 2009] Invece nei comparti pubblici la contrattazione integrativa fa registrare una estensione pressoché universalistica [si veda ad esempio l'indagine coordinata da Bordogna, 2002; anche se va rilevato che questo grado di copertura si presenta più ridotto nelle aree dirigenziali] . Questa generalizzazione della contrattazione di secondo livello è da ascrivere a potenti incentivi che di fatto premono e mobilitano in tal senso anche i piccoli enti ed amministrazioni (configurando una specie di obbligo negoziale di fatto) e facilitano la sottoscrizione di accordi . Le regole introdotte nel 1993 - sulla falsariga del Protocollo Ciampi- e successivamente perfezionate nel 1997 si sono mosse in direzione di potenziare gli spazi offerti alle amministrazioni decentrate in materia di contrattazione integrativa.

Sembrerebbe di poter dire che , in una fase in cui si cerca di ottenere garanzie retributive aggiuntive mediante il contratto nazionale, questa configurazione della contrattazione integrativa nel pubblico possa costituire una risorsa o quantomeno uno spunto di riflessione.

Va subito detto però che essa si caratterizza per essere anche il problema, o uno dei problemi più rilevanti, presenti nei comparti pubblici. Tanto da costituire uno dei principali oggetti di studio e di controversie. C'è chi parla di 'cosa salvare' dopo tre tornate di contrattazione negli enti locali [Vignocchi, 2007], chi vorrebbe costruire una maggiore responsabilità dell'attività contrattuale in ambito decentrato [Della Rocca, 2007], chi nello stesso tempo paventa i rischi di una ricentralizzazione necessitata [Dell'Aringa, 2007], chi si interroga correttamente sulla necessità di un nuovo bilanciamento tra centro e periferia [Bordogna, 2007]. Una letteratura ormai vasta mette in luce come in ambito decentrato le logiche seguite dalle parti, e animate spesso dalla ricerca di consenso immediato, si distanzino dai principi e dalle regole fissate in sede nazionale: anzi come gli attori abbiano imparato l'arte di applicarli piegandoli alle proprie esigenze.

In generale viene riconosciuto il ruolo positivo assolto dalla contrattazione nazionale. Questa ha avuto un impatto innovativo sotto il profilo del quadro normativo, che ha impostato regole importanti, come quelle relative alla classificazione del personale, e ha consolidato una messa a punto dell'assetto negoziale. Anche per quanto riguarda gli incrementi retributivi accordati in quella sede, essi sono risultati in linea con i tassi di inflazione programmati e nel lungo periodo inferiori agli incrementi retributivi privati, per giunta con alcune fasi segnate da significativa flessione [come si può ricavare nelle letture delle dinamiche di lungo periodo dall'Indagine quadrimestrale dell'Aran sugli andamenti retributivi; ma si veda anche Tronti, 2008 a]. Questo non toglie che non manchino aspetti sui quali sia possibile procedere ad un perfezionamento delle regole, come ad esempio in materia di valutazione, in modo da renderla più selettiva e cogente [su questa linea si sono orientati anche i contratti del quadriennio 2006-09: si veda Aran, 2007]. O che non sia necessario proporsi risultati più incisivi, come ad esempio nel rapporto tra parte fissa e variabile della retribuzione, che ha visto tendenzialmente, e in modo poco opportuno, crescere la prima, sulla base della spinta (legittima) dei sindacati assecondata (meno

opportunamente) dai Comitati di settore. . E resta aperto un problema non solo relativo al controllo - in chiave antinflattiva - sulla massa complessiva delle risorse utilizzate, ma anche alle procedure per rendere non noti ex- ante, permettendo che siano effettivamente negoziabili, le risorse disponibili per gli incrementi retributivi. Ma questi aspetti rinviano all'architettura del sistema, oltre che alla ridefinizione-potenziamento del ruolo dell'Aran, sui cui ci soffermeremo più avanti.

Invece gli aspetti più critici toccano i risultati e la qualità della contrattazione decentrata. Che si è mostrata - spesso, non sempre, e soprattutto in alcuni comparti, come gli enti locali - inadeguata ad affrontare i nuovi compiti di gestione del personale che le venivano affidati. E' stato rilevato che molte delle innovazioni introdotte, a partire dalle progressioni orizzontali e verticali e dalla misurazione della produttività, sono state eluse dentro una logica di 'mero adempimento' , cioè di rispetto formale per le nuove regole, ma di sostanziale disattenzione verso gli obiettivi da perseguire [Bonaretti e Codara, 2001]. Varie ricerche sul campo hanno messo in luce le potenzialità, ma anche gli esiti contraddittori dell'attività contrattuale nelle amministrazioni decentrate : pur non mancando realtà dinamiche, che hanno fatto ricorso a strumenti più efficienti di gestione dei dipendenti [Carrieri e Ricciardi, 2006] . Da molte parti è stato messo in rilievo un uso non selettivo e tendenzialmente a pioggia delle risorse disponibili oltre che delle tecniche premiali , che ha avuto il doppio effetto di ridurre la portata degli strumenti pensati per incentivare comportamenti virtuosi e di innalzare verso l'alto l'inquadramento del personale [si veda ad esempio Della Rocca , 2007 ; ma anche Bordogna, 2007].

A queste criticità va anche aggiunto che la contrattazione decentrata è la principale imputata degli slittamenti salariali che si sono manifestati nel settore pubblico [si vedano le analisi e tabelle di Tronti, 2008 a, che poggiano sulle elaborazioni effettuate dall'Aran]. Per amor di precisione va detto che lo slittamento è modesto, non pesa che in modo limitato nella comparazione con gli altri settori, e non incide significativamente in relazione agli andamenti dell'inflazione effettiva, con

cui si trova sostanzialmente in linea . Piuttosto che di un relativo vantaggio dei pubblici dipendenti pare più opportuno interrogarsi per il passato quindicennio sul relativo svantaggio dell'insieme dei lavoratori dipendenti nella dinamica complessiva del reddito nazionale. Infatti, come viene enunciato lapidariamente in surveyis comparate "in Italia i salari sono cresciuti meno che altrove" [Baccaro e Pulignano, 2009].

Comunque, si può ritenere che nel periodo richiamato si sia registrata, anche nel settore pubblico, una sostanziale moderazione salariale: la dinamica dei salari reali è stata modesta, "ma tale da non impedire una perdita di competitività dei nostri prodotti" [così l'analisi della Banca d'Italia: Visco, 2008], in quanto il problema cruciale - e non risolto - si è rivelato in corso d'opera per l'insieme della nostra economia la stagnazione della produttività .

Comunque sia, non c'è dubbio che questo wage drift , che consiste nell'oltrepassare le soglie retributive fissate dal contratto nazionale, si sia configurato . Esso è stato originato dagli incrementi salariali (che sono automatici) del personale non contrattualizzato da un lato, ma anche da un altro lato da quote di contrattazione integrativa non rispettose dei vincoli fissati dai contratti nazionali, quale ha assunto consistenza in alcuni comparti : specialmente negli enti locali, in cui esiste una elevata dispersione di casi congiunta ad una problematica controllabilità dei comportamenti degli attori [su questi aspetti si veda l'approfondimento di Nastasi più avanti].

Se volessimo utilizzare una formula sintetica dovremmo dire che nel settore pubblico - agevolata dalla riproducibilità amministrativa - esiste già un'esperienza, pressochè generalizzata, e da considerare in qualche modo equivalente all'elemento di garanzia retributiva, collegata all'erogazione di quote di produttività (prefissate dal contratto nazionale). Quello che appare carente è invece la selettività nell'attribuzione delle risorse : tanto come sanzione per le amministrazioni non virtuose, che come premio per i lavoratori più produttivi.

Arrivati a questo punto dobbiamo chiederci cosa vada cambiato - insieme al

mantenimento di quanto risulta utile e paradigmatico - nell'assetto contrattuale pubblico per renderlo più coerente con l'obiettivo del miglioramento delle prestazioni.

La strada maestra consiste nel perseguire un rapporto più equilibrato tra prerogative manageriali e presenza sindacale, che "rappresenta una premessa indispensabile per una assunzione di maggiore responsabilità da parte dei dirigenti e quindi di maggiore possibile efficienza e qualità dei servizi" [Dell'Aringa, 2008].

In questa chiave un primo aspetto riguarda la manutenzione della regolazione centralizzata prevista sin dalla sua genesi dal processo di contrattualizzazione. Essa trae origine dall'esigenza di porre dei vincoli alle scelte unilaterali dei singoli ministeri o singole amministrazioni, centralizzando il controllo delle risorse finanziarie e rendendolo coerente con le compatibilità macroeconomiche, costruite dopo il 1993 intorno alla fissazione dell'inflazione programmata e al contenimento delle spinte inflazionistiche.

Di qui derivava la necessità di costruire quello che potremmo definire come un decentramento centralizzato, in altri termini veniva delineata, accanto al ruolo di architave svolto dal contratto nazionale, una contrattazione decentrata di fatto centralizzata, perché predefinita dal centro. Un meccanismo, confermato, anche se con qualche attenuazione, dalla seconda riforma del 1997, il cui riconoscimento delle differenti ability to pay (capacità di spesa) delle singole amministrazioni ha aperto la strada ai comportamenti patologici che abbiamo sopra ricordato.

3. Il decentramento auspicabile e il coordinamento necessario

Questo assetto ha mostrato nel corso degli anni la sua inadeguatezza. In primo luogo esso non appare in sintonia con il nuovo quadro costituzionale, emerso con

la Riforma del Titolo V, che potenzia il ruolo delle regioni anche nella regolazione del lavoro . Questa inadeguatezza è destinata a rafforzarsi davanti all'ulteriore passaggio riformatore in senso federalista, cui sta lavorando la legislatura in corso. Ma quell'assetto va ripensato e adattato, anche perché non ha funzionato bene. E sotto un duplice profilo . Né dal punto di vista delle regioni e dei poteri decentrati, che non sono valutati e valorizzati in modo adeguato, dentro un "procedimento di contrattazione collettiva, che si è rivelato lento e macchinoso, e che premia la mediazione centralistica e la concentrazione anacronistica a livello governativo del potere di indirizzo"[così Fontana, 2007]. Ma non ha funzionato bene neppure dal punto di vista dello Stato centrale, perché le sue funzioni di regolazione e di controllo sulle variabili economiche e sull'innovazione organizzativa sono state sistematicamente aggirate o eluse [si vedano le considerazioni di quadro di Matteini, 2008].

Occorre però intendersi su cosa si intenda con chiarezza per cambiamento, e per cambiamento tale da rapportarsi in modo adeguato e sincronico al ridisegno istituzionale già avvenuto o in atto.

Infatti la tentazione che serpeggia in un parte dei soggetti e degli operatori che fanno capo al mondo delle autonomie è quella di mettere in discussione l'assetto neo-centralista in nome di un forte decentramento senza contrappesi nell'attività contrattuale.

Per quanto comprensibile, questa tentazione appare un rimedio per certi versi più pericoloso dei mali attuali.

Intanto essa appare fuori luogo rispetto al disegno delle regole contrattuali che ha preso corpo con l'Accordo quadro da poco sottoscritto. Un disegno che si muove in direzione dell'allentamento della centralizzazione, ma nello stesso tempo conferma il mantenimento del coordinamento centrale dell'attività contrattuale. Inoltre è da considerare che un ruolo di baricentro e coesione nel sistema contrattuale appare ancora più necessario nel settore pubblico, nel quale sono più evidenti le implicazioni macroeconomiche e di tenuta della politica dei redditi, che presentano

una valenza più generale..

Ma sicuramente vale per tutto l'assetto contrattuale - in sintonia con quanto avviene nei principali paesi europei - il criterio della ricerca di un bilanciamento tra coesione e regole generali da un lato, e da un altro lato strumenti capaci di assicurare una regolazione micro più vicina ed efficace. Questa esigenza nel pubblico impiego fatica a manifestarsi pienamente, ma è ancora più necessaria.

Non può quindi ritenersi - come accade in certa vulgata - che il contrario della centralizzazione sia il decentramento puro e sregolato. Quest'idea, tipica di un certo liberismo praticone, e che si traduce in una sorta di 'fai da te' contrattuale, oltre a svilire (e superare di fatto) il ruolo del contratto nazionale comporterebbe il declino della contrattazione come attività di regolazione del lavoro e della sua organizzazione.

Piuttosto il percorso su cui attestarsi è quello che si situa nell'alveo del decentramento controllato [di recente ripreso da Regalia, 2008] nell'accezione sopra ricordata di un rafforzamento di peso della contrattazione decentrata ma bilanciata da una robusta regolazione centrale. Con l'avvertenza che in questo caso - quello delle pubbliche amministrazioni - il decentramento va inteso in un duplice senso : più autonomia per la contrattazione integrativa (ma anche più responsabilità), e maggiore influenza del sistema delle autonomie nel plasmare il contratto nazionale.

Il fai da te contrattuale elude il vero nodo (e banco di prova) : come dare vita a contratti nazionali, che siano l'espressione più diretta delle scelte strategiche e degli indirizzi delle autonomie.

Un nodo già delineato in altre sedi e ribadito ad esempio nel 'Memorandum sul lavoro pubblico' (2007), in cui veniva ricordato con chiarezza come alle istituzioni regionali spetti una capacità di interlocuzione e di guida nel procedimento contrattuale.

Invece se ragioniamo lungo l'asse del potenziamento di ruolo delle regioni e delle autonomie incontriamo delle altre priorità [si veda anche Matteini, 2008/].

1) un ruolo più importante del sistema delle autonomie nella definizione dei lineamenti e delle risorse di tutti i contratti pubblici; un ruolo assorbente nella decisione ed assegnazione delle risorse nei contratti di più stretta pertinenza (attualmente enti locali e sanità). Cosa che si traduce nel fatto che il tavolo o i tavoli delle scelte strategiche dovranno vedere - diversamente da quanto accade attualmente - le autonomie protagoniste ex ante, in ragione della rilevanza dello spazio istituzionale e negoziale che occupano, e non consegnate ad un ruolo di adattamento delle decisioni altrui. Nell'accordo quadro del 22 gennaio non si fa menzione di questo ruolo potenziale, in quanto la determinazione delle risorse è affidata ai ministeri competenti, sulla base della 'concertazione' con le organizzazioni sindacali. Sarà utile in prospettiva approfondire le ragioni di questa dimenticanza e gli spazi reali per un suo superamento [in questo senso anche le osservazioni di Fantoni, 2009]. In questo volume un percorso più ricco e articolato a questo riguardo è peraltro prefigurato nei contributi di Garavini, Broccoli e Dal Gesso;

2) la possibilità stessa di intervenire attivamente - in raccordo con i soggetti pubblici nazionali - nella definizione dei confini dei comparti contrattuali, per renderli più coerenti con istanze organizzative specifiche [può essere il caso della contrattazione del personale delle regioni : si veda Fontana, 2007];

3) l'opportunità di ridimensionare e razionalizzare il sistema dei controlli che continua ad essere centralizzato , e poco attento alle ragioni peculiari delle autonomie, oltre a configurarsi come barocco e ripetitivo, così da perpetuare la cattiva centralizzazione preesistente e da appesantire i tempi del processo negoziale. Questo aggiustamento risponde allo scopo di evitare il disallineamento che vige di fatto "rispetto all'equiordinazione costituzionale dei soggetti indicati dall'art.114 e addirittura irragionevole alla luce dei principi di responsabilità finanziaria dell'art.119 Cost." rafforzati dalle norme sul federalismo [Fontana, 2007].

D'altra parte chi conosce da vicino le prassi negoziali è in grado di misurare gli

effetti distorsivi prodotti da questa architettura. Anche in occasioni recenti - come i contratti della sanità del quadriennio 2006-09 sottoscritti nel 2008 - abbiamo potuto registrare e misurare virtù e vizi dell'attuale assetto.

Virtù legate , in questo caso, soprattutto all'iniziativa del Comitato di settore, che ha accelerato i tempi per l'invio delle direttive, anche in assenza dell'emanazione di queste relativamente alle altre aree dirigenziali. Si è così verificato un gioco d'anticipo, che ha consentito all'Aran la conduzione per così dire precoce della trattativa in funzione di un più rapido esito negoziale: in particolare per quanto concerne le due aree della dirigenza medica e sanitaria.

Da un altro lato la minuziosa e lenta catena dei controlli centrali che ha portato alla sottoscrizione definitiva , proprio dei contratti delle aree sopra richiamate, a circa tre mesi dall'ipotesi di accordo.

Ovviamente non si intende qui sostenere la necessità di superare qualunque meccanismo di controllo, ma piuttosto di ragionare su come rendere questi passaggi più snelli in ragione dell'obiettivo di accelerare l'iter negoziale, e di dosarli affinché siano più appropriati alla specificità istituzionale delle autonomie. In mancanza di questa semplificazione prende piede la possibilità di un ruolo negoziale, improprio ma qualche volta invasivo, di altri attori [che puntano ad espandere anche spazi fattuali non previsti fin dentro l'ambito strettamente negoziale: Ricciardi, 2007]. Come in alcuni casi - ed anche in quello ricordato - è avvenuto ad opera del Ministero dell'economia, la più robusta e vigile delle tecnocrazie pubbliche . Essa fa sentire la sua significativa presenza , qualche volta come utile controcanto, in altre occasioni con una pervasività non sempre aderente alle materie e ai soggetti implicati [così Ricciardi, 2007, ma anche Nastasi *infra*; peraltro non è da dimenticare che in direzione opposta qualche riflessione invita piuttosto ad un potenziamento del Ministero del Tesoro nel ruolo di regolatore non solo economico ed anche di ultima istanza: si veda Dell'Aringa, 2007].

Questo caso - qui solamente accennato - ci serve anche per chiarire il senso di queste ipotesi di lavoro : il fuoco riguarda dunque come istituzionalizzare (quindi

con regole più snelle e su misura) quel vantaggio competitivo in termini di impostazione e realizzazione dei contratti, su cui le autonomie potrebbero basare in prospettiva la loro azione.

Il disegno di fondo si muove quindi verso una contrattazione decentrata ma controllata, nella quale il contratto nazionale resti unico e fissatore delle regole essenziali. Possiamo anzi sostenere che maggiore è il grado di decentramento richiesto, tanto più il coordinamento dell'intero sistema va non solo mantenuto, ma anche accresciuto.

4. Unicità vs. pluralità del soggetto contrattuale pubblico?

Ragionando in questa direzione viene subito alla luce l'interrogativo relativo al soggetto pubblico di contrattazione : uno o più soggetti? Attualmente questo attore è l'Aran, che concentra nelle sue mani il compito di rappresentare nell'attività negoziale le pubbliche amministrazioni. Appare plausibile che nella logica del mantenimento - se non del rafforzamento - del coordinamento contrattuale sia preferibile la soluzione un solo soggetto , quale è attualmente l'Aran, preposto alla definizione dei contratti nazionali di comparto. Questa opzione continua ad avere un ampio accredito ed è stata autorevolmente ribadita di recente dal Presidente della Conferenza Stato-regioni : "l'Aran deve continuare a essere la componente negoziale di tutte le amministrazioni pubbliche per i contratti nazionali "[Errani, 2008].

Ma se questa è l'opzione preferibile , e forse più logica, non può escludersi a priori che il coordinamento, in un contesto federalista, venga assicurato anche da una pluralità di soggetti [una eco di questa suggestione si rintraccia nel contributo a questo volume dell'assessore Colozzi, presidente del Comitato di settore della sanità].

Questo interrogativo nasce oltre che dalla necessità di un adattamento visibile al mutato contesto costituzionale, anche dalle proposte di riconfigurazione dell'Aran, o di un suo equivalente funzionale, presenti da alcuni anni nella letteratura scientifica in materia (e in certa misura raccolte nel dl.133 attualmente in discussione). A questo riguardo le formule utilizzate sono diverse, e lanciano messaggi non sempre chiari e univoci: come "restituire autorità al datore di lavoro pubblico" "ricostruirlo" [Carinci, Dell'Aringa, 2007; Zoppoli, 2003]: anche se quasi sempre - come confermano le ricerche sul campo - questa debolezza si è manifestata nelle sede decentrate.

Le due questioni vanno analiticamente tenute distinte, anche se sono tra loro intrecciate. Una cosa riguarda l'unicità (o pluralità) del soggetto, altra la sua riforma. Dalla legge delega sulla riforma del lavoro pubblico, attualmente in discussione in parlamento (e i cui lineamenti concreti verranno precisati solo in seguito) sembrerebbe di potersi ricavare una risposta di sintesi alle due facce del problema: mantenimento di un soggetto unico di contrattazione e sua riforma in direzione di una incisiva regionalizzazione.

L'opzione in favore di una pluralità di soggetti - nel senso che viene di tanto in tanto richiamato come 'Aran delle regioni' o 'Aran delle autonomie' - appare in generale come più tortuosa e costosa, tanto in termini organizzativi che economici: oltre che probabilmente disfunzionale. La tentazione pratica da cui viene originata è quella - per le regioni e il Comitato di settore - di poter disporre di un braccio esecutivo e diretto nella sfera negoziale. Ma questa tentazione trova la sua radice nell'esigenza di surrogare il difetto strutturale di partecipazione incisiva da parte di quegli attori al tavolo delle scelte strategiche. Se si risolve questo nodo, che è quello effettivamente centrale, l'altro diventa una mera conseguenza organizzativa e pratica. Va detto che, se però esso non venisse affrontato e sciolto in modo soddisfacente, potrebbe tornare d'attualità anche la costruzione di altri soggetti abilitati alla contrattazione in funzione di un riequilibrio dell'assetto. Si tratta comunque - va detto - di una scelta residuale, non idonea a misurarsi con lo

scenario dei poteri costituzionali, ed anche esposta ad effetti non voluti : come dotarsi di una struttura e di un capitale di competenze tecniche necessarie per affrontare positivamente questa sfida (quel capitale tecnico e quelle strutture sperimentate che costituiscono attualmente il prevalente punto di forza dell 'Aran). La logica dei micro contenitori contrattuali non appare idonea a raggiungere le soglie critiche necessarie a questo fine. Inoltre l'unica esperienza pratica configurabile in questa linea , quella della Sisac, che si occupa dei contratti della sanità privata, viene considerata generalmente - nei commenti degli operatori , anche se mancano approfondimenti scientifici - non adeguata proprio sotto questi rilevanti profili (una valutazione almeno in parte differente di questa esperienza e più possibilista emerge nel contributo di Dal Gesso a questo volume).

5.Uscire dal dilemma politicizzazione - depoliticizzazione: verso una sapiente demi-politicizzazione?

Come abbiamo cercato di argomentare il mantenimento di un soggetto contrattuale unico non contrasta con la possibilità di procedere ad una sua riforma.

La nascita dell'Aran è avvenuta nel 1993 sotto la duplice spinta del processo di contrattualizzazione e della necessità di porre argine ai difetti manifestatisi nel decennio precedente a causa dell'eccessiva invadenza dei politici nelle decisioni contrattuali [su queste distorsioni c' è un ' abbondante letteratura ; un ritratto convincente delle patologie del 'pluralismo senza mercato' si trova in Bordogna, 1994]. La parola d'ordine a cui si è ispirato il susseguente tracciato normativo è stata quella della depoliticizzazione della contrattazione , o quantomeno della chiara demarcazione tra politica e amministrazione, le quali dovevano operare nella sfera contrattuale con diversi ambiti e gradi di responsabilità. Secondo molti osservatori questo disegno è stato progressivamente messo in mora da quella che è

apparsa o è stata definita come 'ripolitizzazione' della contrattazione pubblica. Caratterizzata dalla ricomparsa della politica o dei politici, in veste di decisori fondamentali; politica che - come è stato detto con una descrizione un po' brutale ma verosimile [Dell'Aringa, 2008] , scacciata dalla porta si è ripresentata dalla finestra. Cosa che forse sta a significare che il decision making politico poteva essere delimitato nello spazio e contenuto nei suoi eccessi, piuttosto che rimosso o esorcizzato del tutto, come certuni auspicavano con qualche astrazione. In genere questo ritorno in forze della politica al posto di comando viene rintracciato nei due mega accordi (del 2002 e 2005) sottoscritti tra governo e sindacati a Palazzo Chigi, e quindi sotto la regia del governo (all'epoca di centro-destra) con lo scopo di definire gli incrementi retributivi dei contratti pubblici, da appostare successivamente in finanziaria [così ad esempio Zoppoli,2003]. Sicuramente quegli atti hanno costituito una manifestazione esplicita dell'avvenuto slittamento dei tavoli decisionali in materia contrattuale in direzione di una visibile ricentralizzazione politica. Ma sarebbe ipocrita non riconoscere che episodi , piccoli e grandi, di questo ritorno (o mai avvenuto abbandono) avessero avuto luogo anche negli anni precedenti, a conferma della vischiosa ambiguità e resistenza delle prassi concrete e degli interessi corposi presenti in campo. Ed anche successivamente si sono avute conferme della centralità decisionale di sedi non previste dalla procedure legislative : come nel caso del Memorandum sul lavoro pubblico, sottoscritto all'epoca del secondo governo Prodi, e che di fatto istituzionalizzava la presenza e il carattere sovraordinato di quelle sedi .

In effetti i testimoni e gli osservatori della negoziazione pubblica possono ricordare i numerosi casi di moltiplicazione di tavoli informali ed impropri che hanno operato - e operano - in parallelo a quelli contrattuali; oltre che descrivere quel gioco d'elastico che ha visto più attori impegnati in un continuo inseguimento e rattoppo delle scelte relative alle risorse da inserire in finanziaria [e Dell'Aringa, 2008, che ne è stato anche protagonista, da Presidente dell'Aran, le ricostruisce in modo vivido e convincente].

D'altra parte va considerato che l'Aran non era mai stata configurata come una torre d'avorio, impermeabile ai rapporti politici, o come un decisore esclusivo di prima istanza : trattandosi di una agenzia tecnica del governo, tenuta a fare i conti con il mandato più generale di questo e con gli orientamenti espressi dai Comitati di settore.

Ciò che si è configurato in sostanza nel tempo è una sorta di divisione del lavoro implicita nel processo negoziale reale. Essa ha visto gli organi politici , ivi inclusi i comitati di settore, impegnati primariamente nella definizione del quantum di risorse economiche occorrenti per i contratti e nel loro reperimento (anche mediante trattativa con altri soggetti pubblici), mentre all'Aran è spettata la traduzione tecnica di questa cornice, con il compito di precisare tanto l'allocazione materiale delle partite economiche che la definizione delle materie qualitative della contrattazione. Probabilmente era anche difficile immaginare che tutto questo percorso , vario e ramificato, confluisse nel circuito Aran-comitati di settore, come se questo fosse chiuso e autosufficiente, e potesse reggere la pretesa di una sorta di primato della neutralità tecnica.

Un tentativo diverso è stata abbozzato - ma solo abbozzato - negli ultimi giorni del Governo Prodi. Un documento - una lettera d'intenti -, sottoscritto dai Ministri dell'economia e della funzione pubblica, in data 9 gennaio 2008 , conteneva l'impegno a dare vita ad un sistema contrattuale triennale, assumendone le necessarie modifiche legislative. Inoltre esso prevedeva nei suoi capoversi finali che : " ... per ciò che attiene infine il biennio 2008-09 , il Governo ha concordato con le organizzazioni sindacali l'immediata apertura delle trattative all'Aran alla quale il Governo stesso invierà le direttive necessarie. I criteri della direttiva verranno definiti in un apposito incontro con le parti. A definizione delle intese contrattuali il Governo provvederà alla relativa copertura finanziaria ... ".

Si è trattato di un testo redatto in articulo mortis di quel governo e destinato a restare appunto senza seguito alla stregua di lettera morta. Accolto con scetticismo (e resistenze diffuse) al suo apparire, va considerato come un attestato sintomatico

dell'esigenza di qualche aggiustamento procedurale di sostanza.

Il punto focale intorno a cui esso ruota è che i criteri economici su cui impostare le direttive (successive) vengono affidati alla trattativa preliminare tra le parti : per la parte pubblica - l'Aran - è immaginabile che questo dovesse avvenire, anche se non è precisato con chiarezza, sulla base di un mandato informale (con range e vincoli espliciti) di fonte governativa. Solo in seguito alla trattativa (ad un pre-accordo?) e sulla base di questa si sarebbe proceduto agli stanziamenti economici. In questo modo si poteva porre mano ad un tentativo generoso - ma avvenuto a tempo scaduto - di dare una scossa positiva alle procedure di definizione delle risorse per i contratti . Ma si è trattato di un disegno - peraltro solo accennato e con margini di indefinitezza - rimasto inconcluso, che lascia però intendere che altre strade possono effettivamente essere delineate e sperimentate.

Ma quali sono -sulla base dell'esperienza passata - gli scenari plausibili ?

Certamente la strada più continuista con l'approccio tipico degli anni novanta si manifesta attraverso il possibile rilancio della depoliticizzazione . Essa si muove nel senso di una manutenzione aggiornata del filone della separazione tra politica e strutture tecniche, rendendola più funzionale alle esigenze di rapidità ed efficacia della contrattazione. Va detto che l'impostazione originaria di questo percorso è avvenuta in una fase di crisi del vecchio sistema politico e di debolezza della politica che possiamo considerare attualmente superata.

Un'altra possibilità, forse più realistica nell'attuale contesto, è invece offerta dalla strada di quella che potrebbe essere considerata come una demi-politicizzazione intelligente , più aderente alle interdipendenze tra soggetti politici e tecnici rispetto all'astrazione dei modelli normativi puri. Occorre prendere atto che nella realtà concreta non è stato possibile tenere la politica (o i politici in carne ed ossa, che forse sono la stessa cosa) fuori dall'arena delle scelte essenziali. Probabilmente era anche poco plausibile pensare che fosse concretamente possibile, perché quelle scelte negoziali non sono neutre rispetto all'azione politica e al consenso verso i governanti pubblici. Le sedi di questi incontri, più o meno informali, e di queste

decisioni non sono previste dalle leggi o dalle procedure correnti , eppure esistono e producono - in via informale o formale - effetti decisivi sul processo negoziale.

Rispetto all'affermazione di queste prassi - dato su cui tutti concordano, molti per criticarlo - possono valere alcuni argomenti per inquadrarne meglio il senso.

Il primo consiste nel fatto che , a differenza degli assetti degli anni ottanta, non esiste più un quadro di irresponsabilità finanziaria degli attori pubblici : i quali potevano in precedenza essere incentivati a non tener conto dei vincoli economici in ragione delle tipiche necessità (e pulsioni) del ciclo politico-elettorale. Con il Protocollo del 1993 e l'introduzione del Tip (il tasso di inflazione programmata) in realtà si è entrati in una cornice di relazioni sindacali comunque regolate, e in cui - quali che siano i decisori contrattuali - vige in ogni caso il principio della compatibilità finanziaria [come ricorda anche Visco, 2008]. Un principio-cardine peraltro rafforzato dalla definizione di una rete di controlli penetranti (che fanno capo al Ministero dell'economia e alla Corte dei conti), che contribuiscono a 'legare le mani' agli attori, tenendo sotto controllo anche le sensibilità meno virtuose, ove si dovessero manifestare.

Detto per inciso questo scenario, così riconfigurato, potrebbe anche costituire un buon tassello della posizione - non priva di sostenitori - che vuole la ripolitizzazione integrale (cioè senza strutture tecniche dedicate) della contrattazione. Va detto però che questa opzione di politicizzazione integrale e senza responsabilità non appare comunque facilmente praticabile e riproduce diversi inconvenienti del passato. Anche se alla base di questo orientamento si rintraccia una visione semplificata, e non priva di suggestioni, della politica per 'decreto' [nell'accezione politologica dell'assenza o ridimensionamento delle mediazioni , precisata da Salvati, 1982]. Essa pone anche il problema ulteriore di quale sia concretamente l'attore o gli attori politici destinati ad incarnare questo ruolo : che si può tradurre in un quadro plurale, e quindi dare vita a una rincorsa economica incrementale tra i ministri (come succedeva nella prima Repubblica) ; oppure può incarnarsi invece un decisore pivotale e unico (ed allora quale tra il

Tesoro e la Funzione pubblica o le stesse autonomie per gli ambiti di loro pertinenza ?).

Una seconda considerazione si sostanzia nella tesi che sarebbe forse preferibile chiarire, regolare e rendere più efficiente quella trama di interdipendenze necessarie (e già in essere) tra politici e negoziatori, piuttosto che fingere che non esistano, o siano solo un male da evitare. In altri termini: meglio far emergere con una regolazione esplicita le prassi esistenti, piuttosto che codificare sulla falsariga di idealtipi che poi risultano di non facile realizzazione.

Nella sostanza questa linea di ragionamento prefigura quella si potrebbe considerare - se l'espressione non fosse già inflazionata - come una terza strada tra quella della depoliticizzazione e della politicizzazione integrale : un'ipotesi di lavoro per una integrazione trasparente tra soggetti politici e soggetti tecnici finalizzata a rafforzare sedi di decisione condivisa e ad evitare la parcellizzazione dei luoghi e delle responsabilità. Questo ragionamento ha una valenza generale, ma proprio la eventuale 'regionalizzazione' dell'Aran - come recita il testo della legge delega - può costituire un'opportunità per la sua traduzione pratica . Può essere un banco di prova sperimentale di un assetto capace di dare voce a tutti i soggetti ma nello stesso idoneo ad esprimere una sintesi efficace della loro azione. Questo passaggio, per tradursi concretamente, ha bisogno di sciogliere alcuni nodi essenziali:

1) definizione delle risorse economiche necessarie non precostituita ex-ante - come di fatto accade ora -, ma come effetto della trattativa tra le parti, e come esito dell'incrocio tra la razionalità politica e razionalità tecnica, e dunque come risultante dell'incontro tra strategia, vincoli e consenso. E' auspicabile che questo calcolo razionale si affermi in una sola sede condivisa, e non in una pluralità di luoghi e fasi spezzettate come tende a succedere attualmente. La pluralità di sedi rende il gioco incrementale e non vantaggioso per la parte pubblica. Inoltre sarebbe opportuno che le somme stanziare confluissero in un capitolo di bilancio apposito della finanziaria e non fossero note in anticipo a tutti gli attori coinvolti [come già

da tempo aveva proposto D'Auria,] : questo consente di giocare una partita negoziale più aperta, e il cui esito economico non sia già acquisito in partenza , funzionando - come spesso succede - come 'piede' delle rivendicazioni sindacali;

b) un aspetto ulteriore per favorire l'effettività del confronto negoziale può materializzarsi in una sorta di informalità condivisa , rafforzando i rapporti di cooperazione diretti tra Comitati di settore e Aran, cosa che consente di evitare duplicazioni e passaggi inutili. Questo si può tradurre nel superamento delle direttive - come sostenuto in questo volume da Dell'Aringa - : fonte di uno dei bizantinismi del sistema, ma anche di incerte riservatezze e trattative improprie. Tra l'altro la formulazione delle direttive costituisce, in base ai dati disponibili, uno degli atti che rallenta di più , in ragione dei vincoli formali a cui è assoggettata, la scansione dei tempi della dinamica negoziale (dal momento che è necessario conoscere prima l'entità delle risorse stanziabili);

c) infine , sul piano tecnico-organizzativo, l'Aran - che attualmente è considerata una giuntura essenziale del sistema , in virtù della sua dotazione tecnica - può essere potenziata nella sua funzione di interfaccia e proiezione diretta dei Comitati di settore. Pure questa ipotesi, da definire nei suoi contorni pratici - ed esplicitamente indicata anche nella legge delega Brunetta -, prende le mosse dall'esigenza di rendere più compatte e concentrate le sedi di espressione del datore di lavoro pubblico allargato.

Come si può vedere, tutte e tre le dimensioni ora evocate coinvolgono l'attività contrattuale nell'insieme delle pubbliche amministrazioni.

Ma sicuramente la loro definizione assume risvolti, anche pratici, più delicati in rapporto al ruolo che può giocare il sistema delle autonomie. Le quali, come abbiamo cercato di argomentare, hanno il problema di rafforzare il proprio peso nella gestione concreta del processo negoziale. Ma anche quello, più a monte, di rendere evidente la loro cittadinanza nelle decisioni strategiche. La risposta a questa esigenza può trovarsi in un potenziamento del Comitato di coordinamento della contrattazione , trasversale ai diversi comparti : la sua collocazione in Aran -

come già proposto in passato dal Ministro Mazzella - renderebbe visibile il raccordo più stretto tra decisione politica ed attuazione tecnica.

Come tradurre in formule organizzative adeguate e funzionanti questo approccio è materia di ingegneria istituzionale, e non mancano certo le ipotesi e le suggestioni. Alcune delle quali rintracciabili anche in questo volume. Una possibilità è quella configurata da Garavini (si veda infra), di una sostituzione dell'organismo di coordinamento , espressione dei Comitati di settore, all' attuale Direttivo Aran. Essa presenta il pregio di superare la dicotomia politica-tecnica concentrando nell'Aran le due distinte facce che oggi operano in modo parcellizzato, e legittimando di fatto il superamento dell'istituto degli atti d'indirizzo. Questo significa anche, che , quale che sia la concreta architettura prescelta, si dovrà evitare l' 'assorbimento' della funzione tecnica ad opera della proiezione politica : infatti nel nostro ragionamento appare preferibile mantenere in gioco entrambe queste due gambe profilandole meglio e rafforzandone l'interdipendenza. E' la stessa linea di ragionamento condotta da Dell'Aringa in questo volume, che propone di "tenere insieme - sia pure distinti, ma non separati - Aran e Comitati di settore nel processo di contrattazione" (si veda infra).

Un'altra opzione- che apre anch'essa percorsi interessanti e condivisibili - è rintracciabile nel contributo di Zoppoli (si veda più avanti), che immagina un peso a geometria variabile delle autonomie nella composizione dell'organo di indirizzo dell'Aran (attualmente il Direttivo), in modo da responsabilizzarle investendo nella costruzione delle sedi decisionali , per ottenere nel contempo un'influenza equivalente e significativa al loro interno. Un ragionamento analogo potrebbe essere condotto anche per le strutture tecniche , di supporto all'attività contrattuale, presenti in Aran e dedicate ai comparti di riferimento delle autonomie.

Lo scopo precipuo di questa evoluzione, o se si preferisce, metamorfosi politico-organizzativa consiste non - come si tende a dire impropriamente - nel rilancio o recupero del datore di lavoro pubblico , ma nella creazione dei presupposti di uno spazio negoziale effettivo, in cui sussistano i requisiti di uno scambio tra le parti,

nel quale si sostanzia la regolazione bilaterale dei rapporti di lavoro cui danno vita gli attori contrattuali [secondo l'impianto della scuola pluralista anglosassone: Clegg, Flanders e Fogg, 1980; ma si veda anche la recente sistemazione di Cella e Treu, 2009].

5. Prospettive ed implicazioni per la contrattazione pubblica dopo l'Accordo quadro

Vedremo nei prossimi mesi alla prova l'Accordo sottoscritto a fine gennaio, che presenta molti enunciati da precisare e alcuni vuoti da riempire [su questo carattere di contenitore si veda anche Fantoni, 2009]. In corso d'opera sarà possibile misurarne le conseguenze : sia quelle volute (come l'auspicata maggiore diffusione della contrattazione) che appaiono allo stato tutt'altro che scontate, che quelle non intenzionali, che sono sempre in agguato quando si incrociano logiche di attori diversi. L'incertezza è accresciuta dalla divisione tra i sindacati e dalle opinioni critiche della Cgil, che non ha firmato l'intesa. Per cui a fronte di un giudizio positivo intorno alla nascita di moderne relazioni sindacali [Reboani, 2009], sono rintracciabili riserve piuttosto consistenti, che a questa ipotesi d'accordo imputano di non rispondere "né all'esigenza di tutelare il salario reale dall'inflazione né a quella di una vera e propria sfida per aumentare la produttività attraverso il secondo livello " [Megale, 2009]. Un 'incertezza ulteriore è anche da attribuirsi al fatto che un accordo sulle regole del gioco - che richiederebbe un consenso pressochè unanime nell'ambito relazioni industriali [Bobbio, 1988] - è stato sottoscritto solo da una parte degli attori interessati: " è evidente che le regole di base dovrebbero essere accettate da tutti, perché non si saprebbe più come comportarsi"[Mascini, 2009] . In altri termini questo elemento si traduce in un ulteriore fattore di incertezza sulla loro effettiva applicazione. Secondo il parere di

alcuni studiosi “ data la vaghezza di alcuni commitments e data la mancata firma della Confederazione maggiore questo accordo è lungi dal mettere fine al dibattito sulla riforma della contrattazione collettiva in Italia” [Baccaro e Pulignano, 2009]

Dobbiamo augurarci che il funzionamento materiale di questa intesa sia in grado di aggiornare l'impostazione di fondo del Protocollo del 1993 che si era fondato su un compromesso ragionevole tra priorità diverse , ma egualmente riconosciute : da un lato il raggiungimento di alcuni beni comuni, come il controllo dell'inflazione e dei conti pubblici (da cui derivava l'esigenza di 'moderazione salariale') e da un altro lato il perseguimento di maggiore equità sociale (a partire dal mantenimento del salario reale, una volta perso l'ombrello delle indicizzazioni automatiche). Questo felice equilibrio, che ha dato buona prova di sé fino alla fine degli anni novanta, non potrà rivivere in modo meccanico: questa è peraltro la critica che avanzano le organizzazioni che , come la Cgil, non hanno sottoscritto questa tavola d'intenti. La posta in gioco è l'ammodernamento (non il superamento) di quel compromesso , che si deve poter esprimere attraverso strumenti almeno in parte nuovi. In questo senso sarà vitale il buon funzionamento della contrattazione decentrata , tanto sotto il profilo retributivo che sotto quello della profondità regolativa. Il primo è enfatizzato dalla maggiore incertezza intorno alla capacità del contratto nazionale di mantenersi in linea con gli incrementi effettivi del costo della vita. Di qui deriva la necessità che la contrattazione decentrata sia più estesa e più vantaggiosa che in passato (e che in sua carenza l'elemento di garanzia retributiva costituisca davvero un equivalente funzionale). Questa costituisce una delle scommesse dell'Accordo, da testare con attenzione nel prossimo futuro, tenendo presente che “in un paese manifatturiero ove la struttura delle imprese e della distribuzione degli occupati sono più disperse che in ogni altra nazione europea è ben difficile che tutta la crescita del monte salari dovuta alla contrattazione nazionale si possa travasare e riversare sulla negoziazione aziendale “ [Accornero, 2009]: quindi sul piano retributivo l'interrogativo vero è se la contrattazione decentrata sarà in grado di essere più che compensativa rispetto a quella nazionale.

A questo riguardo – come segnala Bellardi nel suo contributo a questo volume – nell'accordo quadro non è risolta in modo soddisfacente la previsione di un effettivo allargamento della contrattazione decentrata : questo può rendere meno incisive le sue conseguenze pratiche su questo versante.

Nello stesso tempo - altro aspetto nodale - essa deve impersonare in modo più chiaro il ruolo di volano dell'innovazione per l'intero sistema produttivo. Molti contributi teorici e le non tante ricerche empiriche disponibili nel nostro paese [Pini 2004 ; Leoni, 2008] hanno insistito negli anni scorsi sul nesso tra relazioni industriali ben regolate e cooperative e cambiamenti tecnico-organizzativi come principale leva intorno a cui catalizzare i comportamenti degli attori in funzione dell'incremento di produttività e competitività . Solo una parte minoritaria del nostro tessuto economico si è mosso in passato in questa direzione e questo rende più urgente la mobilitazione dei diversi fattori produttivi intorno alla sfida dell'innovazione [Tronti, 2008 b]. Le misure assunte con l'accordo hanno come scopo trasparente - e probabilmente realizzabile - quello di rendere più convenienti per le parti i contratti decentrati. Invece appare più incerto il perseguimento dell'obiettivo di spingere verso incrementi di produttività di sistema (frutto dell'impegno di tutti gli attori), conseguiti mediante la diffusione di una propensione condivisa all'innovazione tecnico-organizzativa [ovviamente questa maggiore propensione non è prodotta solo dagli assetti contrattuali, che giocano in essa comunque un ruolo rilevante. I sociologi hanno messo in evidenza il peso dei fattori sociali ed immateriali. Ma poi sono importanti anche altre policies, che vanno dalla formazione agli investimenti infrastrutturali: Baccaro e Pulignano, 2009]. D'altra parte il testo sottoscritto , salvo che in materia di incentivazioni economiche, non contiene novità , se non parzialmente lessicali, su questa materia rispetto all'impostazione del 1993.

Quanto al settore pubblico esso condivide con gli altri comparti le incertezze ed opportunità che sono offerte dal nuovo quadro. Le pubbliche amministrazioni sono cambiate abbastanza, ma non in modo sufficiente in rapporto alle necessità e alle

aspettative . A differenza di quanto si pensa comunemente, sotto la pressione di una vulgata mediatica spesso confusa, dalla riforma degli anni novanta in poi sono intervenuti numerosi cambiamenti pratici, confermati dal confronto con il passato (meno dipendenti , maggiore produttività, maggiore attenzione al rapporto con i cittadini) [per una analisi dotata anche di respiro storico si veda Bassanini, 2009]. Nello stesso tempo sono restati in piedi incrostazioni e ritardi che richiedono una riforma concreta delle culture e dei comportamenti (della base dell'edificio) e non solo delle norme (il tetto): questo deficit esige una buona implementazione piuttosto che ulteriori ampie normazioni [come riconoscono anche i riformatori degli anni passati : Bassanini, 2009: “ le leggi non hanno mai cambiato la vita dei cittadini”, occorre dedicarsi in modo più mirato alla messa in opera, evitando troppi ‘cantieri aperti’].

Quindi nel settore pubblico la posta in gioco è più ampia ed ambiziosa. Infatti è in gioco la capacità di rafforzare davvero la cultura del risultato e della qualità dei servizi. Ma anche quella di rendere la contrattazione più vicina alle logiche di mercato e dello scambio tra due parti simmetriche [sull'attuale scenario dei contratti pubblici si veda : Ministero per la pubblica amministrazione l'innovazione, 2009].

I fattori sfidanti con cui misurarsi riguardano quindi tanto la contrattazione nazionale che quella decentrata.

Quanto alla prima l'interrogativo principale verte sulla portata futura del contratto nazionale. Se esso manterrà comunque una funzione regolativa generale ed un ruolo gerarchico rispetto al secondo livello, o se invece si assisterà ad un ridimensionamento e svuotamento progressivo di questo ambito negoziale . Per le considerazioni svolte fin qui sembra di poter dire che la prima opzione sembra preferibile e sia anche la più coerente con i caratteri e i compiti del settore pubblico. L'equilibrio tra centro e periferia va ripensato, ma in un corretto bilanciamento che tenga sotto controllo le spinte deregolative [Bordogna, 2007]. Come abbiamo più volte sottolineato, appare prioritario effettuare quelle manutenzioni che possono

dare vita ad un decentramento coordinato : il coordinamento ha proprio la funzione di evitare comportamenti anarchici e differenze socialmente non sostenibili. Per rafforzarne le funzioni di indirizzo può anche essere disegnato un contratto nazionale più 'leggero'; ma esso non può diventare 'minimo' : un semplice passaggio burocratico che permette briglie sciolte in ambito locale [sulla necessità di un equilibrio chiaro tra i livelli contrattuali ed una loro specializzazione si veda Bellardi (2007), e di un equilibrio ripensato e dinamico nel settore pubblico Bordogna, 2007].

Sul secondo versante una delle principali opportunità di questa fase riguarda la manutenzione della contrattazione integrativa in direzione di una maggiore selettività e di un collegamento più penetrante con il conseguimento dei risultati [a differenza del livello nazionale che trova il suo fondamento in ragioni di natura sociale ed equitativa : Baglioni, 2008]. Nello stesso senso i tempi operativi di questo livello negoziale - a cascata rispetto a quello nazionale - debbono diventare più certi e stringenti. Come mostra bene nel suo contributo Garavini, le risorse decentrate debbono essere ancorate a 'parametri facilmente verificabili e controllabili' (quali possono essere obiettivi accertati di soddisfazione degli utenti o , in sanità, l'acquisizione di risultati importanti, come la riduzione delle liste d'attesa) e collegate ad indici di bilancio, che costituiscano un vincolo rigido per le amministrazioni non in regola, mentre tali risorse non dovrebbero essere interamente predeterminate per quelle virtuose. In questa chiave, si può immaginare di compensare la maggiore selettività (dovuta anche a vincoli di bilancio) verso cui dovrebbe transitare la contrattazione integrativa garantendo a tutti i lavoratori una quota salariale minima (sulla falsariga dell' 'elemento di garanzia retributiva'). Ma accanto ad esso, potrebbero essere introdotte due fasce 'affluenti' di attribuzione della produttività, una ancorata ad un tetto da non scavallare , e una più flessibile verso l'alto, ma entrambe collegate a parametri certi di correttezza o addirittura di eccellenza nella gestione di bilancio. Va da sé , come ribadisce con forza nel suo contributo Dell'Aringa, che la misurazione della

produttività conseguita dovrà avvenire solo a consuntivo degli andamenti effettivi, e sulla base di performance accertate.

Più in generale la contrattazione nel pubblico impiego si trova davanti ad una sfida dal cui esito dipende il modo in cui verranno plasmate le relazioni sindacali prossime venture in questo ambito produttivo. Dopo una fase lunga , nella quale la contrattazione è stata letta e praticata come l'asse fondamentale della transizione al privato delle pa [una filosofia che si rintraccia in numerosi studi giuridici e di relazioni industriali, e che è ben richiamata da Bassanini, 2009] , attualmente questo ruolo-pilastro è messo in discussione e sembra divenuto più incerto. Sarà proprio la capacità di rendere più incisiva la contrattazione integrativa il vero banco di prova , dentro la rivisitazione della cornice dei contratti nazionali (che andrebbero comunque ridotti di numero e accorpati). Per le amministrazioni vincere questa sfida significa dunque tenere insieme innovazione ed equità: solo per questa via le relazioni tra le parti resteranno uno snodo essenziale, e non surrogabile, nella regolazione del lavoro pubblico.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Accornero A.(2008), *Le colpevoli inefficienze delle parti sociali*, in "L'annuario del Lavoro"

Accornero A.(2009), *L'accordo separato. La Cgil e il Mondo del lavoro*, in "Il diario del lavoro"

Acocella N. Leoni R. Tronti L. et al. (2006), *Un Patto per la produttività e la competitività*, appello on line

Aran (2007), *Valutazione dei risultati pubblici e contratti collettivi*, in "Aran Newsletter", n.6

Baccaro L. e Pulignano V.(2009), *Employment Relations in Italy*, in Bomber G. Lansbury R: e Wailes N., *International an Comparative Employment Relations*

Bassanini F. (2009), *Moderniser l'Etat: la Methode e l'architecture de la reforme*, Hec, Paris

Baglioni G.(2008), *Sistema contrattuale. Mantenere la distinzione tra i due livelli*, in "Il diario del lavoro"

Bellardi L.(2007), *La struttura della contrattazione collettiva:ragionando sulla sua revisione*, in "Lavoro e diritto", n.2

Boeri T. e Garibaldi P. (2008), *Nero su bianco ma scritto al contrario*, in "La voce info"

Camera dei deputati (2009), *Modello contrattuale. La proposta di riforma della Commissione Lavoro della camera*, in "Il diario del lavoro"

Bonaretti M. e Codara L.(a cura di) (2001), *Ripensare il lavoro pubblico*, Rubettino, Soveria Mannelli

Bordogna L.(1994),*Pluralismo senza mercato*, Franco Angeli, Milano

Bordogna L.(a cura di)(2002),*Contrattazione integrativa gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni*, Quaderni Aran, Franco Anghi, Milano

Bordogna L.(2007), *La contrattazione collettiva. Un nuovo equilibrio tra centralizzazione e decentramento* , in Dell'Aringa e Della Rocca, cit.

Carinci F.

Carrieri M. e Ricciardi M.(a cura di) (2006), *L'innovazione imperfetta*, Il Mulino, Bologna

Carrieri M. (2008 a), *L'altalena della concertazione*, Donzelli, Roma

Carrieri M.(2008 b), *La rappresentanza. I Sindacati dei lavoratori*, in "L'Annuario del lavoro"

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

Clegg H. (1980), *Sindacato e contrattazione collettiva*, Franco Angeli, Milano

Clegg H. Flanders A. e Fox A. (1980), *La contesa industriale*, Franco Angeli, Milano

D'Auria G.

Dell'Aringa C. e Della Rocca G.(a cura di)(2007), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Rubettino, Saveria Mannelli

Dell'Aringa C. (2007), *Contrattazione collettiva e costo del lavoro*, in Dell'Aringa e Della Rocca, cit.

Dell'Aringa C.(2008) *La riforma della contrattazione nel pubblico impiego*, in "Aran Newsletter", n.3

Dell'Aringa C. (2009)

Della Rocca G. (2007), *Management delle risorse umane e contrattazione collettiva : limiti di una esperienza* , in Dell'Aringa e Della Rocca, cit.

Errani V. (2008), *Verso un decentramento controllato?*, intervista in "Aran Newsletter", n.3

Fantoni G.(2009), *Una nuova scommessa per il nostro paese*, in "Aran Newsletter"

Fontana G.(2007), *Il sistema organizzato della contrattazione collettiva pubblica e il nuovo titolo V della Costituzione*, in "Aran Newsletter", n.6

Giugni G.(2003), *La lunga marcia della concertazione*, Il Mulino Bologna

Leoni R. (a cura di) (2008), *Economia dell'innovazione*, Franco Angeli , Milano

Maraffi M.(a cura di)(1981), *La società neo-corporativa*, Il Mulino, Bologna

Mascini M.(2009), *L'accordo separato. Un problema per le relazioni industriali, un rischio per la Cgil* , in "Il diario del lavoro"

Matteini P. (2008), *La riforma della contrattazione nel settore pubblico e il ruolo di Regioni e Autonomie Locali*, In "Aran Newsletter ", n. 3

Megale A. (2009), *Modello contrattuale, L'accordo separato adesso sarebbe solo propaganda politica*, in "Il diario del lavoro"

Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione (2009), *Contrattazione collettiva, nuovo modello contrattuale e riforma del pubblico impiego. Risultati e linee di*

innovazione, slides policopiate

Pini P. (a cura di)(2004), *Innovazioni organizzative risorse umane e relazioni industriali*, Franco Angeli, Milano

Reboani P.(2009),*La strada verso moderne relazioni industriali*, in “Il diario del lavoro”

Regalia I. (2008), *Contrattazione. Quale struttura, contenuti, attori e a favore di chi*, in “Il diario del lavoro”

Regini M. (2003), *I mutamenti nella regolazione del lavoro e il resistibile declino dei sindacati europei*, in “Stato e mercato”, n.1

Ricciardi M. (2007)

Salvati M.(1982), *Strutture economiche ed esiti politici*, in “Stato e mercato”, n.4

Tronti L. (2008 a),*La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: i risultati e una questione di principio*, in “Aran Newsletter”, n.3

Tronti L. (2008 b), *Impresa comunità e flessibilità del lavoro: per un nuovo scambio politico*, policopiato

Vignocchi C.(2007), *Tre tornate di contrattazione negli enti locali : cosa salvare di un'esperienza controversa*, in Dell’Aringa e Della Rocca, cit.

Visco I. (2008) , *Testimonianza in “Indagine conoscitiva sull’assetto delle relazioni industriali e sulle prospettive di riforma della contrattazione collettiva”* , Camera dei deputati

Zoppoli L.(2003), *Dieci anni di riforma del lavoro pubblico*, in “Lavoro nelle pubbliche amministrazioni”, n.5