



La concertazione sociale in Trentino

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 232/2014

La concertazione sociale in Trentino^α

Sergio Vergari
Provincia Autonoma di Trento - Servizio Lavoro

1. La concertazione sociale come metodo di governo	2
2. Le forme storiche della concertazione trentina	4
3. La concertazione trentina come volano per le responsabilità solidali	6
4. Gli ambiti della concertazione e la sua evoluzione come pratica di sistema	8
5. Le nuove aree di concertazione e le prospettive di sviluppo....	11
6. Il possibile sostegno al rafforzamento della contrattazione collettiva di secondo livello	15

^α Contributo in A. Mattei (a cura di), *Il diritto del lavoro tra decentramento e ri-centralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo*, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento, 4, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014. Volume realizzato nell'ambito del progetto "Fonti sociali della UE nella PAT - L'evoluzione delle fonti dell'Unione europea in materia sociale: gli effetti giuridico-istituzionali a livello nazionale e provinciale, con particolare riferimento alla Provincia autonoma di Trento".

1. La concertazione sociale come metodo di governo

Il tema della contrattazione collettiva territoriale, rivitalizzato negli ultimi anni dalle esigenze di incremento della produttività e dalle forme di sostegno introdotte dal legislatore¹, sollecita un ragionamento più ampio sulla correlazione con le pratiche territoriali di concertazione sociale. Tra contrattazione collettiva territoriale e concertazione sociale esistono, infatti, varie opzioni di collegamento, che dipendono dall'ampiezza con cui ciascuna pratica tende a condizionare, anche involontariamente, l'altra. In taluni casi, lo sviluppo della contrattazione collettiva territoriale è incoraggiato dalla debolezza della concertazione sociale: ciò accade, ad esempio, quando la contrattazione bilaterale è spinta ad occuparsi di tematiche di interesse pubblico e sociale, come lo sviluppo del welfare, proprie del confronto trilaterale. In altri casi, la diffusione della contrattazione collettiva territoriale può trovare spinta dalla solidità e dalla vivacità dei sistemi locali di concertazione sociale, specie allorquando dagli accordi concertativi nascono precise opportunità di sviluppo per la contrattazione bilaterale².

Al centro di queste brevi riflessioni si pone, ad ogni buon conto, l'esperienza di concertazione sociale in Trentino, attorno a cui ruoteranno le possibili considerazioni sui rapporti con la contrattazione bilaterale. L'approfondimento del tema sollecita l'assunzione di due prospettive correlate, che attengono, rispettivamente, alla funzione ed al valore in sé di tale pratica ed alle influenze esercitate dalla particolare impostazione politica e organizzativa del sistema istituzionale trentino.

E' doverosa, peraltro, una premessa definitoria. In provincia di Trento s'intende per concertazione sociale quel metodo di governo pubblico per il quale nell'elaborazione e nell'attuazione della politica del lavoro e dello sviluppo la Provincia ricerca la partecipazione delle forze sociali, che si esprime nel loro coinvolgimento sia nelle sedi istituzionali di concertazione sia nella pratica di accordi e protocolli d'intesa. Tale impostazione contraddistingue la politica provinciale degli ultimi trent'anni

¹ La chiara allusione è, per un parte, alla normativa sugli sgravi contributivi e fiscali sgravi contributivi collegati alla stipulazione di accordi collettivi territoriali o aziendali per l'incremento della produttività; per l'altra, all'art. 8 del d.l. n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011, di sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità.

² Un esempio recente può essere attinto dall'intesa tra Provincia autonoma di Trento e Parti Sociali del 10.12.2009 per la qualità sociale, la qualificazione delle spese correnti e la creazione di valore con azioni di sistema, ove gli impegni concertativi volti a perseguire gli obiettivi di sviluppo del capitale umano, produttivo, sociale, istituzionale e partecipativo si accompagnano alla promozione della contrattazione collettiva di secondo livello, quale veicolo di rafforzamento dell'impresa, salvaguardia dell'occupazione, qualità del lavoro e miglioramento delle retribuzioni reali del personale.

ed alimenta un modello originale di contaminazione tra strutture di governo e corpi intermedi che si è dimostrato sino ad oggi funzionale alla costruzione ed alla salvaguardia di un tessuto economico e sociale coeso ed evoluto.

Alla base della pratica della concertazione vi è, sostanzialmente, una concezione della società strutturata ad immagine della comunità multilivello, aperta al coinvolgimento degli attori sociali nei processi decisionali delle politiche pubbliche e al sostegno del privato sociale. L'assunzione di tale visione e l'adeguamento ad essa dei processi operativi non è affatto una scelta scontata.

Come segnalato da acuti osservatori³, la concertazione si dimostra strategicamente più importante quando gli esecutivi sono deboli e dipendenti da una pluralità di forze politiche di sostegno. Anche in questi casi, però, la concertazione sociale è faticosa e può infastidire, poiché «introduce elementi di inquietudine e insicurezza sia nelle compagini governative che negli schieramenti politici di opposizione. I governi temono di essere bloccati dai poteri di veto dei partiti di opposizione, mentre questi ultimi temono di essere scavalcati dalla dinamica delle forze sociali»⁴.

A maggior ragione, la pratica concertativa si rivela una scelta nient'affatto scontata quando i governi pubblici sono relativamente forti e non necessitano per forza di cose del sostegno sociale.

E' il caso del territorio trentino, che ha vissuto nell'ultimo trentennio una sostanziale stabilità politica. Ciò nonostante, nessun governo provinciale ha mai posto in discussione il ruolo strategico dell'azione concertativa, che, anzi, si è progressivamente rafforzata sino al punto da emergere quale valore imprescindibile dell'azione politica.

Uno degli elementi chiave di tale esito si deve al fatto che la concertazione sociale in provincia di Trento, a differenza di molti altri territori, non solo è cresciuta nei fatti, ma è divenuta un metodo di governo dichiarato, organizzato e, come tale, reso strutturale. Si può dire, in questo senso, che l'approccio concertativo costituisce una sorta di marchio di fabbrica delle istituzioni governative provinciali, che ne svelano un'impostazione culturale votata al pluralismo ed alla partecipazione. Con un coraggio istituzionale non comune il protocollo del 27 maggio 2004, sottoscritto dalla Provincia Autonoma e dalle Parti sociali e ad oggi ancora attuale, ha sancito e formalizzato un dato di

³ Lucio Baccaro, *Il sistema italiano di concertazione sociale: problemi aperti e prospettive di evoluzione*, Working Paper, Weatherhead School of Management, Case Western Reserve University, Cleveland, OH, nov. 1999.

⁴ U. Romagnoli, *La concertazione sociale in Europa: luci e ombre*, in *Lav. dir.*, 2004, 2, p. 284.

esperienza già consolidato, vale a dire l'utilizzazione del metodo concertativo quale strumento trasparente di governo. In tal modo, è stato confermato e dichiarato esplicito l'impegno della Provincia Autonoma a discutere ed elaborare preventivamente, presso tavoli di lavoro paritetici dedicati, obiettivi e linee di azione riferiti ad una pluralità di ambiti: dalle politiche di sviluppo economico a quelle della salute, dalle politiche sociali e del lavoro al governo del sistema scolastico e formativo, dalla riforma istituzionale al sistema degli appalti.

La conferma ed rilancio di tale impostazione, occasionata, qualche anno più tardi⁵, dall'esigenza di allargare il metodo concertativo a nuovi settori tematici, quali le politiche tariffarie e di contenimento dei prezzi e le politiche abitative, consentono di affermare ancora oggi la tensione ideale del sistema trentino a ricercare e praticare la concertazione come strumento ideale e moderno di coinvolgimento attivo al governo pubblico del territorio⁶, con chiari effetti promozionali sul versante della coesione sociale.

2. Le forme storiche della concertazione trentina

In via ricostruttiva, è possibile enucleare nell'esperienza trentina varie forme di concertazione sociale, distinguibili in base ai poteri riconosciuti alle Parti Sociali. Quella più risalente e prioritaria può descriversi come la concertazione consultivo-decisoria, praticata a livello istituzionale nei processi di formazione delle decisioni del governo provinciale e contraddistinta dalla partecipazione delle Parti Sociali agli organi collegiali paritetici deputati a formulare proposte di decisioni pubbliche o ad esprimere pareri, anche vincolanti. La norma capostipite è contenuta nella legge provinciale sul lavoro n. 19/1983 e prevede l'istituzione della commissione provinciale per l'impiego quale organismo di programmazione, propulsione e controllo degli interventi di politica del lavoro nella provincia.

Per successiva irradiazione, la medesima forma di concertazione ha trovato progressiva applicazione in altri ambiti strategici: in primo luogo, nelle politiche della formazione professionale, per la cui formulazione è stato previsto il coinvolgimento stabile della citata Commissione provinciale per l'impiego (legge provinciale n. 21/1987); poi, in ambito sociale, con l'istituzione del "Tavolo per lo stato sociale e le politiche di

⁵ Cfr. il protocollo di intesa del 19 settembre 2007, intitolato alla "Negoziazione sociale territoriale".

⁶ Una recente conferma è offerta dal Patto per lo sviluppo economico ed il lavoro, sottoscritto dalla provincia Autonoma e dalle Parti Sociali in data 12.04.2014.

cittadinanza⁷; quindi, nel settore degli appalti, con la costituzione per l'esercizio di funzioni propositive e consultive del Tavolo permanente degli Appalti⁸; infine, in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, ambito nel quale l'elaborazione delle politiche di prevenzione e sicurezza è stata affidata, sin dal 1999, ad apposito Comitato paritetico di coordinamento⁹.

Una seconda forma di concertazione, anch'essa connotata dal carattere della stabilità e della formalizzazione, vede attribuito alle Parti Sociali un ruolo negoziale nel processo di formazione delle decisioni pubbliche. E' il caso, ad esempio, degli strumenti di programmazione della Provincia Autonoma di Trento, in particolare dei Patti territoriali regolamentati all'art. 12-ter della l.p. 4/1996, cui è affidato il compito di definire, in regime di partenariato sociale, programmi di interventi votati allo sviluppo locale ed ecosostenibile.

E' il caso, ancora, delle procedure negoziali previste all'art. 14-bis della l.p. 6/1999 per la gestione dei procedimenti di valutazione delle domande aziendali di aiuto finanziario agli investimenti e alle iniziative aventi rilevanza socio-economica per il territorio. In base alle stesse, spetta alla Provincia attivare in sede istruttoria una consultazione, anche congiunta, con il soggetto richiedente e con le Parti Sociali per concordare gli interventi da svolgere, i vincoli e gli obblighi a carico del soggetto beneficiario in relazione agli obiettivi occupazionali prefissati.

Va pure menzionato l'elemento di novità apportato dal protocollo d'intesa sulla produttività sottoscritto in data 5.12.2012. Vi si prevede l'applicazione del metodo negoziale per lo sviluppo locale, con Provincia e Parti sociali chiamate ad attivare intese a livello sub-provinciale, con riferimento all'ambito delle Comunità di valle, al fine di individuare progetti e azioni che valorizzino le vocazioni locali per innestare meccanismi di crescita a livello locale.

Una terza forma di concertazione, quantunque non sempre formalizzata all'interno di percorsi precostituiti ovvero alimentata da vincoli normativi, è quella che si esprime nelle sedi istituzionali preposte alla produzione degli atti generali di programmazione delle politica

⁷ Cfr. il protocollo d'intesa tra Provincia Autonoma di Trento e Confederazioni sindacali di data 22.03.1999 e la conseguente deliberazione della Giunta provinciale n. 5329 di data 18.06.1999.

⁸ Cfr. il protocollo d'intesa tra Provincia Autonoma di Trento, Consorzio dei Comuni e Parti Sociali del 27.07.1999 e la conseguente deliberazione della Giunta provinciale n. 6775 del 24.09.1999

⁹ Cfr. le deliberazioni della Giunta provinciale n. 4094 di data 21.05.1999 e n. 2800 di data 22.12.2005.

provinciale¹⁰ e, soprattutto, al processo di formazione delle leggi. In questo ambito, sebbene la partecipazione delle Parti Sociali si esprima tecnicamente in termini consultivi, è evidente il possibile risultato concertativo che può generarsi di fatto.

3. La concertazione trentina come volano per le responsabilità solidali

Nelle diverse forme sunteggiate l'impianto concertativo trentino manifesta, come detto, il tratto comune della solidità, che deriva strettamente dai suoi perni fondanti: in primo luogo, la condivisione e la trasparenza del metodo, valori per le quali le relazioni spesso informali e silenziose, tipiche di una certa tradizione italiana, trovano in Trentino modi espressivi espliciti e riconosciuti. In secondo luogo, la formalizzazione e la stabilità degli schemi utilizzati, in base ai quali i percorsi di confronto, oltre che regolamentati, risultano ambientati all'interno di un'organizzazione istituzionale chiaramente orientata al coinvolgimento delle Parti Sociali.

In Italia, lo sviluppo della concertazione sociale negli anni 90, anche con riguardo alle esperienze dei patti territoriali e dei contratti d'area, si è basata, in generale, su un regime privo di elementi di rigidità istituzionale¹¹. Ne è derivata una pratica di concertazione in buona parte avulsa da qualsivoglia meccanismo costrittivo. In Trentino, invece, l'istituzione di organismi collegiali compartecipati depositari di competenze pubbliche e funzioni anche decisorie ha influito non poco sulla diffusione della cultura concertativa. Essa ha aiutato le stesse Parti Sociali a farsi portavoce non solo e non tanto di interessi settoriali o collettivi organizzati, quanto degli interessi generali riguardanti l'intera comunità di riferimento.

Un contributo fondamentale alla trattazione congiunta degli interessi suddetti è fornito storicamente dal coinvolgimento prioritario del sindacato confederale, quale soggetto preposto a filtrare e a ricondurre a sintesi i problemi emergenti. A ciò va aggiunto l'elemento ulteriore, nient'affatto scontato, costituito dalla partecipazione unanime di tutto il sindacato confederale, in uno spirito di unità. Le vicende nazionali degli ultimi anni hanno mostrato pericolose spaccature, che fortunatamente non si sono riprodotte sul piano locale. Di ciò va dato merito alle

¹⁰ L'art. 3 della l.p. 8.07.1996, n. 4 (legge provinciale sulla programmazione) promuove la partecipazione delle Parti Sociali come risorsa irrinunciabile del metodo di programmazione.

¹¹ G. Fontana, *Concertazione e dialogo sociale: appunti per un dibattito*, 7/2002, *working paper*, in www.csdle.lex.unict.it.

organizzazioni sindacali territoriali, che, pur di fronte a spinte nazionali alla divisione, hanno saputo dimostrare, con prese di posizione autonome, fedeltà ai propri impegni concertativi e forte senso di responsabilità.

Si può ribadire su queste basi che la concertazione trentina, come metodo di governo, esprime una chiara dimensione valoriale, rinvenibile nella sua capacità di generare responsabilità solidale presso i suoi attori, partecipazione propositiva dei corpi intermedi e, soprattutto, coesione sociale.

Usando una concettualizzazione cara ad Umberto Romagnoli¹², va ricordato che la concertazione sociale è un valore anche per la sua profonda diversità dallo strumento tipico di interlocuzione tra organizzazioni sindacali e governi costituito dallo sciopero politico.

Mentre quest'ultimo è diretto per lo più a premere sui poteri pubblici affinché prendano, o si astengano dal prendere, una data decisione, il metodo concertativo garantisce partecipazione alla formazione delle decisioni. Per questo motivo, concertazione sociale e sciopero politico formano una coppia di termini irriducibilmente contrapposti, tanto più che, pur nell'omogeneità di scopo, solo la concertazione sociale è in grado di incidere in senso propositivo sulle cause del conflitto e di aiutare l'assunzione di vincoli reciproci di comportamento in capo alle parti cooperanti.

Si comprende, per quanto detto, il motivo per cui in Trentino la concertazione ha attecchito maggiormente rispetto al resto del territorio nazionale. L'istituzionalizzazione del metodo concertativo negli ambiti previsti, a cominciare da quelli a forte valenza sociale, ha agito da anticorpo contro possibili deviazioni verso pratiche, meno impegnative, di semplice dialogo sociale.

All'opposto, la maggiore informalità e occasionalità delle vocazioni concertative di altri territori o del Governo nazionale ha consentito agli stessi di dirigersi, più o meno ciclicamente, in altra direzione. A livello nazionale, ad esempio, dopo la grande stagione di concertazione, inaugurata dall'Accordo del 23 luglio 1993, il sistema di governo è più volte virato verso rapporti meno vincolanti con le Parti Sociali, a cominciare dall'elogio del dialogo sociale scolpito nel Libro Bianco del 2001. Benché ciò sia dipeso da ragioni comprensibili e riconducibili alle note divisioni interne al sindacato, il nuovo approccio culturale allo sviluppo delle politiche pubbliche ha segnato una netta cesura rispetto all'impostazione metodologica prescelta agli inizi degli anni Novanta per uscire dalla crisi e ridare slancio all'economia.

¹² U. Romagnoli, *La concertazione sociale*, op. cit..

Va riaffermata, sul punto, la profonda diversità tra dialogo sociale e concertazione sociale. L'accesso al primo, a differenza del secondo, non è selettivo e non presuppone regole per accertare, in sintonia con i principi della democrazia, l'effettiva rappresentatività degli interlocutori.

Il dialogo sociale non punta a creare le condizioni per ottenere la più larga base possibile di consenso, ma si accontenta di conseguire un consenso parziale, anche e semplicemente con chi ci sta. Ne è prova quanto accaduto con il ricordato Libro Bianco del 2001, ove si era preannunciato che il governo avrebbe considerato maggioritario l'orientamento emerso dal dialogo, senza preoccupazione per l'eventualità che a quel dialogo avrebbe potuto non partecipare l'organizzazione sindacale maggioritaria.

Va ricordato, sul tema, che nella dimensione europea dialogo sociale e concertazione sono elementi non separabili, poiché reciprocamente funzionali e interattivi¹³. Essi fanno parte di un unico circuito di scambio tra l'ordinamento comunitario e la sfera negoziale delle Parti Sociali, a cui si assegna una responsabilità diretta di partecipazione alla strategia e agli obiettivi dell'azione comunitaria. Sul piano interno, invece, si è cercato di trasporre la tecnica comunitaria del dialogo sociale separandola dalla fase concertativa, facendola apparire, di fatto, per ciò che non è. Tale deriva, come detto, non ha interessato il territorio trentino, dove la qualità delle pratiche di concertazione responsabile si è mantenuta costantemente stabile.

4. Gli ambiti della concertazione e la sua evoluzione come pratica di sistema

Dal quadro tracciato emerge con più forza il significato dell'approccio concertativo assunto dalla Provincia Autonoma nell'esercizio delle proprie prerogative di governo, che risalta ulteriormente alla luce della sua diffusione all'interno di molti ambiti di azione. A partire dai temi legati al sostegno del mercato del lavoro, come quello rivolto ai lavoratori espulsi dai processi produttivi e alle categorie più deboli, particolarmente bisognose di accompagnamento formativo e occupazionale, il percorso di coinvolgimento delle parti sociali ha progressivamente interessato l'area più vasta delle politiche per lo sviluppo economico. In tale ambito allargato, la partecipazione dei corpi sociali intermedi ha contribuito a far emergere valori ed obiettivi condivisi per la progettazione delle azioni pubbliche. Ad esempio, i finanziamenti pubblici alle imprese per

¹³ Cfr. G. Fontana, *Concertazione e dialogo sociale*, op. cit..

investimenti, che in una prima fase era rimasti ancorati a parametri esclusivamente tecnici, sono stati nel tempo sottoposti a requisiti anche finalistici e valoriali, quali l'attenzione all'innovazione, il potenziamento delle attività di ricerca, la salvaguardia o la crescita dei livelli occupazionali. Ancora, nel settore degli appalti, la stabile discussione collegiale delle problematiche emergenti ha favorito l'introduzione di regole condivise, che ha sua volta ha generato la loro applicazione virtuosa, l'incremento della qualità del sistema ed il rafforzamento dei livelli di tutela dei lavoratori.

L'attivazione della responsabilità delle Parti Sociali ha favorito, in termini culturali, un approccio complessivamente più attento, da parte di aziende e lavoratori, alla visione congiunta degli interessi collettivi e di quelli generali. Si spiega, anche in questa chiave, la ricordata partecipazione di quelle Parti alla determinazione delle politiche tariffarie e dei prezzi, ma anche di quelle sociali ed abitative¹⁴, tra i cui frutti va annoverata l'istituzione dal 2009 del reddito di garanzia¹⁵.

All'avvio della crisi, il metodo concertativo ha favorito la prevenzione di ogni possibile conflitto ed il radicamento della partecipazione quale strumento privilegiato, da un lato, per sostenere il contrasto efficace dei problemi, dall'altro, per individuare possibili vie nuove allo sviluppo¹⁶.

¹⁴ In materia di politiche tariffarie, sono tre i protocolli d'intesa sottoscritti negli ultimi anni da Provincia, Cgil, Cisl e Uil del Trentino (datati, rispettivamente, 29.07.2004, 19.12.2007 e 18.09.2008). Ad essi si deve il riconoscimento della negoziazione sociale territoriale quale strumento centrale per la realizzazione di una rinnovata ed efficace politica dei redditi. Vi si prevedono, inoltre, misure finalizzate a rendere omogenee le diverse politiche in materia, a valutare l'istituzione di tariffe sociali, a studiare meccanismi di affinamento del sistema di valutazione della condizione reddituale dei cittadini, ad accertare la filiera dei prezzi, a sorvegliare sul loro sviluppo. Intervenendo anche in materia di politiche sociali e abitative, il protocollo del 2007 si occupa di modalità organizzative del Fondo per la non autosufficienza, di strumenti per l'abbattimento delle rete degli asili nido trentini, di calcolo dei canoni sostenibili nell'ambito dell'edilizia pubblica, di attivazione di fondi di garanzia a sostegno dell'accesso all'abitazione.

¹⁵ Il reddito di garanzia, introdotto all'art. 35, comma 2, della l.p. n. 13/2007 e disciplinato in dettaglio per via amministrativa (cfr. delibere Giunta provinciale di Trento n. 1256/2012 e n. 1015/2013), costituisce un'erogazione monetaria a favore dei nuclei familiari in difficoltà economica. Come tale, esso costituisce espressione del c.d. reddito di cittadinanza, istituito in altri Paesi europei. S. Giubboni, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 2, p. 149 ss.; V. Bavaro, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, *ivi*, 2014, p. 169 ss.; F. Martelloni, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina del rapporto*, *ivi*, 2014, p. 189 ss.; G. Bronzini, *Il reddito minimo garantito nell'Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2011, p. 225; P. Bozzao, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, *ivi*, 2011, p. 589 ss.

¹⁶ Il protocollo di intesa del 10.12.2009 sottoscritto da tutte le parti sociali trentine sancisce, una volta di più, l'adozione del metodo della concertazione tra le parti quale via per individuare misure efficaci di contrasto della crisi. Allo stesso protocollo si deve l'indicazione

Nel primo senso, va menzionata la scelta della Provincia, condivisa dalle Parti Sociali, di chiedere e ottenere la delega in materia di ammortizzatori sociali¹⁷ e di impostare, mediante specifici accordi, una robusta linea di interventi a sostegno del reddito dei lavoratori sospesi dal lavoro o licenziati e degli interventi formativi a loro favore. Nella seconda direzione, si pone l'intesa del 5 dicembre 2012 sulle nuove azioni per promuovere la produttività e la competitività del Trentino. Ad essa si deve la condivisione di varie opportunità di azione, come lo sviluppo della contrattazione collettiva di secondo livello per gli incrementi della produttività, l'istituzione di un Fondo di sviluppo territoriale per sostenere l'accesso al credito delle imprese, il rafforzamento degli ammortizzatori sociali in funzione dell'accompagnamento dei lavoratori nella ricerca attiva di nuova occupazione.

Il medesimo accordo segna, tra l'altro, un passaggio decisivo sul piano dell'evoluzione della concertazione. Con esso, infatti, il metodo concertativo, tradizionalmente applicato a singoli comparti di governo, diviene pratica di sistema. Per l'effetto, le intese di settore assumono significato e collocazione all'interno di una visione più ampia, rivolta allo sviluppo economico sociale dell'intero territorio. Viene pure disegnata una prima relazione esplicita tra concertazione sociale e contrattazione collettiva territoriale, con la seconda chiamata a svilupparsi «in una prospettiva di sistema, tenuto conto che innovazione, qualità del lavoro, spirito imprenditoriale, welfare e valorizzazione dei talenti rappresentano un insieme organico di potenzialità del tessuto economico»¹⁸.

Tra le altre dinamiche in atto, emerge come le aree di intervento della concertazione sociale in Trentino tendano a varcare i confini della politica pubblica per intercettare ambiti considerati propri della contrattazione bilaterale, come la regolamentazione dei rapporti di lavoro. Emblematico è il caso dell'apprendistato, sul quale agiscono recenti intese concertative, sottoscritte nel 2013 da tutte le Parti Sociali, non limitate alla tematica della formazione trasversale a carico del sistema pubblico provinciale. Con esse è sancita la volontà comune di curare il rilancio dell'apprendistato, per tutti i profili più problematici, secondo un approccio trilaterale e a tutto campo, tra i cui effetti va annoverato l'implicito superamento della rigida linea di demarcazione, tracciata dal d.lgs. n. 167/2011, tra competenze pubbliche e prerogative private. Ne

della collaborazione operativa tra sistema pubblico e quello privato quale modalità operativa per rendere il Trentino una piattaforma produttiva di nuova generazione.

¹⁷ Cfr. art. 2, c. 124, l. 23.12.2009, n. 191; d.lgs. 5.03.2013, n. 28 e Intesa tra Ministero del lavoro e Provincia Autonoma di Trento di data 14.10.2013.

¹⁸ Cfr. punto 1 dell'Intesa del 5.12.2012, intitolata alle "Nuove azioni per promuovere la produttività e la competitività del Trentino".

sono conferma, tra l'altro, le decisioni condivise in materia di semplificazione degli adempimenti formali, di durata e contenuti della formazione a carico delle aziende, di strumenti di incentivazione al ricorso a tutte le forme di apprendistato e di stabilizzazione degli apprendisti.

Identico approccio a tutto tondo si rinviene nel campo degli appalti pubblici, nel cui ambito il protocollo di intesa sottoscritto in data 21.02.2013 ha prodotto decisioni trilaterali, anziché solo bilaterali, strettamente inerenti la regolamentazione dei rapporti di lavoro. Un esempio è costituito dall'individuazione congiunta dei contratti collettivi di riferimento, per i diversi settori di attività, funzionali alla verifica delle condizioni economico normative minime da applicare al personale coinvolto negli appalti.

Uguale valore simbolico è espresso dalla ricordata intesa del 5.12.2012 per promuovere la produttività e la competitività del Trentino, che annovera gli accordi di secondo livello tra i fattori cruciali per il miglioramento del sistema e lo sviluppo della competitività aziendale. Essa prevede, tra gli altri contenuti, impegni concreti a favore degli accordi per l'incremento della produttività, dietro ai quali si cela una sostanziale disponibilità alla flessibilità salariale e all'istituzione di maggiori legami tra livelli salari e capacità di centrare gli obiettivi di produttività predefiniti.

5. Le nuove aree di concertazione e le prospettive di sviluppo

Gli ultimi anni hanno visto una crescita delle pratiche concertative anche in aree relativamente nuove ovvero esplorate prevalentemente dalla contrattazione collettiva aziendale. Il riferimento è alle forme di tutela dei lavoratori esterne ai rapporti di lavoro, esemplificate dagli interventi di sostegno dei lavoratori dichiarati esuberanti e dalle politiche preordinate a favorire l'assistenza sanitaria integrativa.

Nel primo caso, un recente accordo sulla gestione della chiusura del sito Whirlpool di Trento, sottoscritto in data 11.07.2013, delinea una via nuova alla compartecipazione tra pubblico e privato nell'amministrazione delle vicende di chiusura d'impresa. In un contesto territoriale caratterizzato dalla tradizionale centralità dell'amministrazione provinciale nell'assistenza dei lavoratori espulsi dai processi produttivi, l'accordo segna un passo importante nella direzione della partecipazione anche delle imprese alle azioni rivolte a favorire la rioccupazione dei propri lavoratori espulsi. A carico di queste ultime, si prevede, in particolare, il finanziamento di servizi privati di ricerca di nuove attività imprenditoriali e per l'occupazione, cui si affianca l'intervento sinergico della Provincia

sul versante prioritario della riqualificazione professionale dei lavoratori, anche in coerenza con le azioni di riconversione industriale del sito.

Attorno all'obiettivo dell'accompagnamento a nuova occupazione dei lavoratori espulsi, l'accordo citato sviluppa, sostanzialmente, un modello di gestione collegiale delle responsabilità (aziendali, sindacali e pubbliche), improntato alla costruzione di risposte concrete. Al contempo, esso propone un allargamento delle dinamiche contrattuali, per affiancare alle fasi di contrattazione collettiva aziendale finalizzate al governo delle espulsioni possibili intese concertative con l'ente pubblico sul tema del ripristino dell'occupazione persa mediante insediamento o generazione di nuove attività imprenditoriali.

In materia di sanità integrativa, il protocollo di intesa sottoscritto il 22.06.2012 avvia il processo per la costituzione nel luglio dell'anno successivo di un Fondo Sanitario Integrativo per i lavoratori dipendenti da datori di lavoro operanti nella provincia di Trento e vincolati ai contratti collettivi di lavoro stipulati dalle associazioni datoriali e sindacali firmatarie. Scopo del fondo è fornire prestazioni di assistenza integrative di quelle erogate dal sistema sanitario pubblico.

Si tratta di un'iniziativa unica nel suo genere, poiché protesa a favorire la logica concertativa territoriale all'interno di un ambito parzialmente già occupato dalla contrattazione collettiva nazionale. Anche in questo caso, la prospettiva perseguita non riflette intenti di sterile concorrenza o contrapposizione tra pratiche concertative e contrattazioni bilaterali, ma ambisce a stimolare, su tematiche di interesse sia collettivo che pubblico, un partenariato sociale capace di introdurre linee di azione sinergiche. Nel caso della sanità integrativa, esse consistono, ad esempio, nella previsione dell'apertura del fondo anche ai lavoratori non dipendenti ed ai pensionati, altrimenti esclusi dall'ambito di applicazione tradizionale dei fondi contrattuali. Per altro verso, esse si manifestano nell'impegno dell'amministrazione provinciale, nell'ambito delle proprie competenze fiscali, ad attivare specifici interventi agevolativi a favore dei soggetti e delle aziende aderenti.

La memoria di queste linee di tendenza, che sono coerenti con altre recenti iniziative collaborative promosse dallo Stato, come i fondi di solidarietà per i lavoratori esclusi dal sistema della cassa integrazione, solleva sollecitazioni e domande sul futuro della concertazione sociale e sui rapporti con la contrattazione bilaterale. Le vie per un'utile convivenza sono sempre possibili, ma è prioritario e fondamentale il riconoscimento del valore persistente delle pratiche concertative e la chiarezza e l'equilibrio dei rapporti con l'altra componente.

Un primo quesito interroga sulla consapevolezza del valore della concertazione sociale per lo sviluppo della politica provinciale. E' sempre

possibile, infatti, che le pratiche concertative vengono vissute come rituali da espletare in nome di schemi formali, più che come vere occasioni di confronto ed impegno collettivo.

Guardando alla storia degli ultimi anni di crisi, viene invero da escludere tale pericolo, specie considerando il netto incremento del livello di partecipazione delle Parti sociali al governo pubblico del territorio. Si può anzi riconoscere che il diffuso collegamento tra Governo provinciale e Parti sociali ha agito da forte acceleratore delle riforme e delle iniziative di ammodernamento delle politiche pubbliche. Soprattutto, esso è servito a cementare preso tutti gli attori la logica del fare, cioè l'attitudine di tutte le parti a produrre congiuntamente risposte concrete e condivise ai problemi più urgenti. Così è stato, ad esempio, per le difficoltà di accesso al credito, per gli interventi di politica fiscale, per le politiche di incentivazione all'innovazione tecnologica, alla ricerca e all'internazionalizzazione. Così è stato, soprattutto, nel campo del lavoro e dei sostegni sociali, rispetto al quale le risposte confezionate in sede concertativa hanno potuto generare progetti innovativi, come la ricordata istituzione del reddito di garanzia e la delega sugli ammortizzatori sociali (cfr. art. 2, c. 124, l. n. 191/2009; d.lgs. n. 28/2013), interventi amministrativi celeri, negoziazioni bilaterali più serene e costruttive e, in generale, una spinta all'attivazione responsabile e coordinata di tutte le componenti interessate.

Dando dunque per scontato il giudizio di efficacia delle prassi concertative quale veicolo fondamentale per lo sviluppo e la coesione sociale, specialmente nell'attuale fase di contrazione delle risorse pubbliche, un secondo stimolo alla riflessione riguarda il nuovo ruolo che le stesse potrebbero esercitare da qui in avanti. Il pensiero è rivolto al possibile accompagnamento collegiale del passaggio dalle politiche redistributive delle risorse pubbliche alle nuove politiche di compartecipazione tra pubblico e privato, secondo una visione di partenariato non limitato alla mera condivisione delle decisioni pubbliche, ma aperto alla commistione operativa per l'erogazione di interventi sociali finanziariamente sostenibili. Tra gli esempi indicativi di tale approccio può essere annoverato l'accordo, già menzionato, per l'istituzione del fondo sanitario integrativo, cui si affiancano gli accordi anticrisi provinciali degli ultimi anni per l'introduzione di spazi e sostegni importanti a favore dell'intervento cooperativo degli enti bilaterali.

A livello nazionale, i dubbi e la sfiducia per il metodo concertativo, espressi ricorrentemente in sede governativa e confindustriale, rischiano di oscurare le sue potenzialità di sviluppo, che appaiono invece interessanti se collocate all'interno della visione proposta. Al fine dunque di evitare che giudizi preconcepi intacchino anche le esperienze territoriali

più virtuose, appare utile che le linee di possibile sviluppo della concertazione sociale siano tempestivamente meditate e, se possibile, sottoposte a sperimentazione.

Si può riflettere, in proposito, sulle opportunità che la stessa concertazione potrebbe offrire alla crescita di una contrattazione collettiva territoriale più orientata alla partecipazione che alla rivendicazione.

L'esempio degli incentivi congegnati a favore dei contratti di solidarietà¹⁹ esprime subito l'idea di quali frutti il livello della concertazione sociale possa produrre a favore della contrattazione bilaterale. Lo stesso accordo trentino sulla produttività, più volte menzionato, testimonia la spinta propulsiva e orientativa che la concertazione trilaterale può conferire alla contrattazione di secondo livello riferita alle prestazioni di detassazione e di decontribuzione.

Un terreno ulteriore di possibile azione potrebbe essere costituito dalla intese finalizzate a stimolare lo sviluppo della contrattazione bilaterale, su ambiti utili alla crescita economica e produttiva, in una logica di sistema. Muovendo dal presupposto per cui sono sempre maggiori gli spazi nei quali gli interessi collettivi e quelli pubblici tendono a convergere, come testimoniano i bisogni alimentati dalla crisi, è possibile immaginare che i canali di concertazione sociale possano concorrere a tracciare settori e spazi definiti in cui le pratiche di contrattazione collettiva siano di aiuto alla crescita dei sistemi produttivi aziendali e territoriali. Per provare a sciogliere i nodi per la competitività, gli stessi canali potrebbero favorire ulteriormente le politiche di infrastrutturazione del territorio e di incentivo alle imprese. Si allude non solo ai temi degli aiuti fiscali per ricerca e sviluppo, del sostegno alle filiere produttive dell'alta tecnologia, dell'agevolazione del credito alle imprese, ma anche alla possibile azione diretta degli enti bilaterali e delle organizzazioni di sindacali e di categoria. Le negoziazioni bilaterali, per parte loro, dovrebbero tendere ad intercettare e ad assecondare gli interessi produttivi della singola comunità aziendale o territoriale in nome di un progetto di crescita economica e sociale più ampio e condiviso.

¹⁹ Cfr. l'art. 5, l.p. 15 maggio 2013, n. 9 e l'art. 12, c. 9-bis, della l.p. 27.12.2012, n. 25, i quali introducono agevolazioni IRAP in favore delle aziende private, operanti sul territorio provinciale, che abbiano sottoscritto accordi per la riduzione dell'orario di lavoro anche in funzione dell'ingresso in azienda di giovani. Sempre sul tema dei contratti di solidarietà e dei patti generazionali, cfr. il Documento degli interventi di politica del lavoro, approvato con delibera della Giunta provinciale, che prevede incentivi economici a favore dei lavoratori anziani che accettano la riduzione di orario a fronte dell'assunzione dei giovani, volti alla copertura contributiva del periodo di lavoro ridotto e al recupero parziale della retribuzione persa.

6. Il possibile sostegno al rafforzamento della contrattazione collettiva di secondo livello

Quest'ultima considerazione apre la strada ad un ragionamento concreto sulle modalità e sugli spazi per favorire lo sviluppo di una contrattazione collettiva territoriale a misura degli interessi comuni dei lavoratori e delle aziende.

In un'epoca contrassegnata dall'indisponibilità di grandi risorse da redistribuire, il tema della contrattazione territoriale o aziendale sollecita attenzione ai nuovi scopi che questa può aiutare a perseguire, individuabili sinteticamente nella ricerca delle condizioni utili alla salvaguardia ovvero al rilancio della competitività e della produttività delle aziende e del territorio.

Con tale visione, la prerogativa principale della contrattazione bilaterale torna ad essere la possibilità di intervento in materia di regolamentazione dei rapporti di lavoro, tenuto conto che proprio su questo terreno possono nascere importanti condizioni per il rilancio della crescita aziendale. Come noto, le aperture del legislatore ad un potenziamento della negoziazione di secondo livello si rincorrono da almeno un decennio²⁰ e trovano il loro apice nel più recente sostegno della contrattazione c.d. di prossimità (cfr. d.l. n. 148/2011)²¹ e di quella per favorire l'incremento dei livelli di produttività (cfr. art. 26, d.l. n. 98/2011, convertito dalla l. 183/2011; art. 4, c. 28, l. n. 92/2012; art. 1, c. 481, l. n. 228/2012; d.p.c.m. 22.01.2013).

Ebbene, muovendo da tale substrato normativo favorevole, è possibile immaginare un potenziamento della contrattazione territoriale quale veicolo per introdurre maggiore efficienza del capitale umano e dei fattori produttivi e, in definitiva, più sviluppo e crescita.

²⁰ Il riferimento primario è alla legge sugli orari di lavoro (d.lgs. n. 66/2003), ma anche alla legge sul mercato del lavoro del medesimo anno (d.lgs. n. 276/2003).

²¹ Cfr. L. Imberti, [A proposito dell'articolo 8 della legge n. 148/2011: le deroghe si fanno, ma non si dicono](#), in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 138, 2013, pp. 255 ss.; R. De Luca Tamajo, Prime valutazioni e questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 148 del 2011, in *Arg. dir. lav.*, 1, 2012, pp. 19 ss.; R. Del Punta, [Cronache di una transizione confusa \(su art. 8, l. n. 148 e dintorni\)](#), in *Lav. dir.*, 1, 2012, pp. 31 ss.; M. Magnani, R. De Luca Tamajo, A. Maresca, M. Del Conte, M. Marazza, R. Pessi, C. Pisani, M. Tiraboschi, *La contrattazione di prossimità. Un confronto a più voci sull'articolo 8 della manovra 2011*, in *Dir. rel. ind.*, 1, 2012, pp. 1 ss.; A. Perulli, V. Speciale, *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la "rivoluzione di Agosto" del Diritto del lavoro*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT - 132/2011; B. Veneziani, M. Barbieri, G. Ferraro, P. Alleva, A. Garilli, F. Scarpelli, A. Lassandari, D. Gottardi, R. Sanlorenzo, U. Carabelli, [Contrattazione di prossimità e art. 8, l. 148/2011](#), in *Riv. giur. lav.*, 3, 2012, pp. 453 ss.; A. Vallebona, *L'efficacia derogatoria dei contratti aziendali o territoriali: si sgretola l'idolo dell'uniformità oppressiva*, in *Mass. giur. lav.*, 10, 2011, pp. 682 ss..

Sono molti i profili sui quali la negoziazione territoriale o aziendale potrebbe incidere. Si pensi a quello, già evocato, dei tempi di lavoro, ma anche ad ambiti altrettanto importanti quali le mansioni dei lavoratori, i contratti di lavoro, il salario di produttività, le conseguenze in caso di recesso dal rapporto di lavoro.

Il tema delle mansioni, in particolare, unito a quello degli inquadramenti dei lavoratori, si presta ad un interessante lavoro di sperimentazione regolativa, tenuto conto che uno dei nodi principali dell'epoca attuale consiste proprio nell'adattamento del sistema di classificazione delle mansioni alla mutata realtà organizzativa delle imprese²². Come ritenuto ormai da molti, è con la flessibilità interna al rapporto di lavoro che si può concretamente sostenere un rapporto più efficiente tra le nuove impostazioni organizzative delle aziende moderne e le possibilità di sviluppo delle mansioni e della professionalità dei lavoratori.

Sotto il profilo della crescita della produttività, andrebbe rafforzata la capacità di selezionare obiettivi sfidanti, coerenti con ciò che serve effettivamente alle imprese. Si dovrebbe promuovere anche maggior rigore nell'uso dei parametri di riferimento ed un approccio metodologico adeguato nell'accertamento dei risultati effettivamente conseguiti.

Nelle direzioni abbozzate, le linee di possibile sviluppo della contrattazione territoriale appaiono concrete, potenzialmente innovative e coerenti con una logica partecipativa orientata al rafforzamento dei fattori utili alla crescita aziendale. Il loro perseguimento richiede peraltro un'azione di contrasto di ogni ostacolo, anche culturale, all'accoglienza delle nuove sfide. Il riferimento è alla scarsa conoscenza delle opportunità offerte dalla negoziazione territoriale o aziendale ed alla conseguente rigidità di una certa classe imprenditoriale a rendersi disponibile al confronto sindacale.

Su questo punto, il collegamento con le pratiche di concertazione sociale può fornire utili soluzioni per la guida e l'accompagnamento delle iniziative contrattuali. Il pensiero è rivolto alla possibile ideazione di un accordo-guida di rango provinciale, preposto ad orientare le parti contrattuali operanti ai livelli sottostanti sulle modalità concrete di perseguimento di determinati obiettivi. Si allude, in sostanza, ad un accordo sulle regole, nel quale tracciare ambiti prioritari, esemplificazioni e confini dell'azione negoziale successiva.

²² M. Borzaga, *Contrattazione collettiva di prossimità e disciplina delle mansioni: una via per aumentare la flessibilità interna del rapporto di lavoro e la produttività delle imprese?*, in *Dir. rel. ind.*, 4, 2013, pp. 980 ss.

A favore di tale soluzione milita l'esigenza, tra l'altro, di prevenire i possibili effetti degenerativi di una legislazione del lavoro ormai aperta, tramite le abilitazioni concesse ai c.d. accordi di prossimità, a molteplici ipotesi di superamento delle norme inderogabili. In proposito, la possibilità che si realizzino nuclei normativi contrattuali frastagliati e distanti dai livelli di tutela omogenei conosciuti sino ad oggi, con il conseguente rischio di moltiplicazione delle comunità aziendali governate da diritti del lavoro "domestici" e di possibili effetti distorsivi della concorrenza, suggerisce l'opportunità della regolazione endogena delle opportunità ad opera dello strumento pattizio evocato. Lo stesso potrebbe così svolgere un compito di prevenzione rivolto anche ai rischi di nuovi conflitti sociali collegati alla prospettiva che si affermino diritti diversi a parità di condizioni.

Un pensiero ulteriore porta a valutare l'ipotesi di istituire strumenti e luoghi²³ che possano favorire lo sviluppo della contrattazione di secondo livello mediante la diffusione di conoscenza sulle norme, sulle opportunità di negoziazione aziendale o territoriale e sulle buone pratiche attivate sul territorio provinciale, in una logica di sistema che rassicuri i suoi singoli componenti sulle vie possibili da intraprendere o sui concreti risultati resi possibili. In questa direzione, si ritiene auspicabile che l'azione concertativa richiamata possa offrire un contributo fattivo anche sul lato organizzativo, ad esempio prevedendo obblighi contrattuali di deposito dei contratti, prescrivendo la messa a disposizione delle informazioni esistenti e realizzando le condizioni logistico-operative per la costruzione di una sorta di casa comune della contrattazione collettiva di secondo livello che sia di supporto agli attori negoziali. Potrebbe essere questa una modalità concreta di stimolo e sostegno all'innovazione d'impresa, specialmente quella dell'organizzazione dei fattori produttivi, quale premessa di crescita e rigenerazione.

²³ Uno di questi potrebbe essere l'osservatorio sulla contrattazione collettiva di secondo livello, con funzioni di raccolta sistemica dei contratti depositati, di riflessione e orientamento, sulla falsariga di quello sperimentato di recente dall'Università di Trento con il sostegno della Provincia Autonoma.

Sergio Vergari, 2014
Provincia Autonoma di Trento - Servizio Lavoro
sergio.vergari1@gmail.com

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA" , University of Catania
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020
csdle@lex.unict.it
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>

