



Università degli Studi di Catania
Facoltà di Giurisprudenza

Laura Alba Bellardi

Sul metodo e sui contenuti del negoziato per la revisione della struttura contrattuale

WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT - 74/2008



© Laura Alba Bellardi 2008
Facoltà di Scienze Politiche – Università di Bari
l.bellardi@scienze politiche.uniba.it

ISSN – 1594-817X
Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”
Via Crociferi, 81 – 95124 Catania (Italy)
Tel: + + 39 095 230464 – Fax: + +39 095 313145
centrostudidantona@lex.unict.it
www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione

Sul metodo e sui contenuti del negoziato per la revisione della struttura contrattuale*

**Lauralba Bellardi
Università di Bari**

1. Spunti sul metodo della concertazione	2
2. La revisione del modello contrattuale	6
3. I livelli di contrattazione	7
4. Le competenze dei due livelli.....	12
4.1. In materia di retribuzione	12
4.2. le altre competenze	22
5. Il rapporto tra i livelli: i raccordi oggettivi	24
5.1. E le clausole di uscita	26
6. La tenuta del sistema: in particolare, i conflitti di regolazione .	28

* Questo scritto è una versione aggiornata del saggio destinato agli «Studi in onore di Edoardo Ghera», in corso di pubblicazione per Cacucci Editore.

1. Spunti sul metodo della concertazione

La lunga marcia della concertazione – per rifarsi al suggestivo titolo del volume di Giugni - è ripresa ed il 23.7.2007 ha portato alla stipulazione del «Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili» e alla successiva attuazione legislativa delle previsioni dell'intesa, avvenuta con le l. nn. 244 e 247 del 2007. Poco dopo è partita, poi, una fase concertativa ulteriore, che più direttamente della precedente aveva ancora una volta a che fare con i problemi della contrattazione collettiva e della revisione della struttura contrattuale. Anche se è quest'ultima l'oggetto specifico di questo contributo, vorrei premettere qualche breve osservazione sul metodo seguito nella concertazione del 2007 e sulle condizioni nelle quali è stata avviata l'ultima trattativa triangolare – quella, appunto, sugli assetti contrattuali - rispetto alle analoghe esperienze precedenti.

Dal primo punto di vista, colpisce in primo luogo il mancato richiamo formale al (e l'inapplicazione del) Patto di Natale del 1998 - pure sottoscritto da una compagine governativa analoga - che aveva istituzionalizzato la concertazione definendone nozione e procedure: differenziate, queste ultime, a seconda che i temi oggetto della trattativa fossero di competenza del Governo o delle parti sociali ovvero comportassero o meno oneri a carico del bilancio dello Stato, ed estese anche al rapporto tra Governo/terza parte negoziale e Parlamento.

Presumibilmente tale inapplicazione è stata la conseguenza, oltre che della complessa composizione delle tematiche oggetto del negoziato, delle difficoltà politiche della maggioranza di governo e, dunque, della necessità di mediare continuamente tra le posizioni e gli orientamenti delle sue componenti, eludendo almeno i vincoli, procedurali e sostanziali, che la disciplina della concertazione definita nel '98 avrebbe imposto. Infatti, come dimostrano i grandi problemi incontrati (anche, e non solo) nella traduzione legislativa del protocollo del 2007, con particolare riferimento alle modifiche del testo sottoscritto dal Governo con le parti sociali, all'interno della maggioranza erano presenti anche posizioni ostili alla concertazione. In particolare, una parte delle sue componenti dimostrava di considerarla ancora un metodo decisionale che espropria (non giuridicamente, ma politicamente) della sua funzione istituzionale il Parlamento a favore delle organizzazioni sindacali e dell'autonomia del loro ruolo politico-sociale (e, dunque, della loro autonomia dagli stessi partiti).

È proprio questo, anzi, che ha determinato un conflitto interno alla maggioranza e ai sindacati, oltre che tra il Governo e le parti sociali. Un conflitto che si è arroventato nella fase delle modifiche legislative del

testo concordato il 23 luglio e che è stato arginato solo dalla maggioranza *bulgara* con la quale è stato approvato il referendum sul protocollo indetto dai sindacati.

Resta il fatto che queste vicende hanno determinato un indebolimento reciproco del Governo e del metodo concertativo: mai come in questa occasione, anzi, la concertazione è apparsa tutt'altro che una 'stampella' per governi deboli, come invece sosteneva il Libro Bianco, tanto più se si considera che i soggetti coinvolti nella trattativa e poi firmatari del protocollo, a differenza delle passate esperienze, sono stati molto limitati.

Se si guarda, invece, alla trattativa triangolare successivamente incominciata (e subito interrotta dalla crisi di governo), è noto che essa ha formalmente origine dalla vertenza avviata dalle confederazioni sindacali nell'autunno 2007 per rivendicare, approfittando della ripresa economica allora in atto, «una nuova politica dei redditi che abbia come asse centrale la crescita e lo sviluppo delle capacità produttive e competitive del Paese, con un marcato segno redistributivo verso il lavoro dipendente, sostenendo le fasce sociali più esposte attraverso i salari ed una stabile e buona occupazione»¹.

Più in particolare, la vertenza mira a garantire l'incremento dei redditi e, in particolare, delle retribuzioni attraverso una serie di provvedimenti in materia fiscale, tariffaria e sui prezzi, da un lato, e di interventi sulla contrattazione collettiva, dall'altro.

Effettivamente, nell'ultimo decennio il potere d'acquisto delle retribuzioni è stato eroso - oltre che dalla globalizzazione dell'economia, che ha l'effetto di comprimere la dinamica dei salari in tutti i paesi ricchi - da una serie di concause, in parte esogene ed in parte endogene al sistema contrattuale, tra le quali l'inflazione, l'aumento dell'imposizione fiscale, le politiche contrattuali seguite dagli anni Novanta ed alcuni elementi della struttura della contrattazione collettiva. In particolare, le retribuzioni non sempre hanno recuperato del tutto l'inflazione ma, soprattutto e più in generale, sono cresciute decisamente meno della produttività (naturalmente, ove e quando questa sia aumentata).

Sul primo aspetto ha inciso l'errata applicazione delle regole del protocollo del '93 preordinate all'adeguamento all'inflazione del potere d'acquisto delle retribuzioni attraverso la definizione concertata dei tassi di inflazione programmata. In realtà, questa procedura è stata sostanzialmente ignorata dal governo Berlusconi, che ha proceduto a determinare autonomamente tassi di inflazione notevolmente inferiori

¹ Si tratta del documento CGIL CISL e UIL del novembre 2007 «Per valorizzare il lavoro e far crescere il Paese».

rispetto agli andamenti dell'economia. Peraltro, il recupero (comunque *a posteriori*) del differenziale tra inflazione programmata e reale, affidato al rinnovo biennale della parte economica dei contratti, pur quando è stato totale, è avvenuto con notevole ritardo sui tempi previsti nello stesso protocollo, determinando pure la sovrapposizione del ciclo negoziale nazionale con quello decentrato, a danno di quest'ultimo e della redistribuzione della produttività: per inciso, il metodo di determinazione dei tassi di inflazione, la durata dei contratti e le cadenze negoziali si sono rivelati, così, tra i punti di maggiore sofferenza degli assetti contrattuali disegnati nel '93.

Sull'incremento delle retribuzioni ad un tasso inferiore rispetto a quello della produttività hanno inciso, invece, le scelte sindacali di moderazione salariale a livello contrattuale nazionale, ma soprattutto l'assai limitata diffusione della contrattazione decentrata in materia di premi di risultato, vero *punctum dolens* dell'applicazione del protocollo del '93 e della sua futura revisione.

Non si deve dimenticare, infine, che le retribuzioni sono state decurtate dal *fiscal drag*, cioè dall'incremento del prelievo fiscale determinato dalla crescita del reddito nominale (e non reale) per effetto, appunto, del (recupero del)l'inflazione².

Come le principali concause della perdita di potere d'acquisto delle retribuzioni, anche le misure e gli interventi proposti dai sindacati si collocano – prevalentemente, anche se tutt'altro che esclusivamente - sul piano delle politiche fiscali, da un lato, e su quello delle politiche e degli assetti negoziali, dall'altro.

Tra le prime rientrano, in particolare, l'aumento delle detrazioni sui redditi da lavoro dipendente, la riduzione delle aliquote fiscali, nonché la cd. dote fiscale³. Sul piano della contrattazione collettiva - ove il Governo è coinvolto anche in veste di datore di lavoro - la crescita delle retribuzioni è collegata, contingentemente, al rinnovo dei contratti scaduti e, strutturalmente, alla revisione degli assetti contrattuali nel settore privato e in quello pubblico⁴. In particolare, il documento delle tre confederazioni del 2007 sostiene che «il ruolo e l'impegno del lavoro nella

² Oltre che, sempre secondo i sindacati, dal mancato controllo di prezzi e tariffe dopo l'entrata in vigore dell'euro, dalla diffusa precarietà dell'occupazione, dai salari d'ingresso.

³ Si tratta, secondo il documento sindacale unitario del 2007, di un unico strumento di sostegno fiscale alla famiglia con figli (da 0 a 18 anni ma, in via prioritaria, fino a tre anni) da realizzarsi attraverso la unificazione delle detrazioni per carichi familiari e l'assegno familiare e la riduzione della tassazione sulla previdenza complementare, come previsto dal Memorandum del 17.10.2006.

⁴ Cgil, Cisl e Uil mirano, infatti, a concludere un unico accordo sul modello contrattuale per il settore privato e per le pubbliche amministrazioni e, di conseguenza, chiedono che la trattativa coinvolga tutte le associazioni datoriali e il Governo.

crescita va premiato attraverso il rafforzamento della contrattazione. Ciò significa definire regole e tempi più certi per la conclusione dei rinnovi contrattuali che garantiscono universalità nell'incremento delle retribuzioni e nel godimento dei diritti e, soprattutto, un modello di relazioni sindacali che consenta la diffusione della contrattazione aziendale o territoriale».

Intrecciano i due piani, infine, le richieste delle parti sociali al Governo di favorire la soluzione di questi problemi (in particolare, l'aumento dei redditi da lavoro dipendente) con misure di detassazione degli aumenti contrattuali nazionali e di ulteriore decontribuzione e detassazione – rispetto a quanto previsto dal protocollo sul *welfare* del 2007 e dalle successive disposizioni applicative - delle erogazioni retributive di secondo livello. Questa misura, in particolare, potrebbe incentivare (i lavoratori a contribuire a) la crescita della produttività e, insieme alle altre più sopra accennate, favorire un aumento del reddito da lavoro dipendente (riducendo ulteriormente la differenza tra costo del lavoro per l'impresa e retribuzione netta percepita dal lavoratore) idoneo ad ampliare la domanda corrente di beni e servizi e, per questa via, a riavviare la crescita del sistema economico e dell'occupazione.

Si tratta del medesimo obiettivo perseguito dal protocollo del '93 con l'introduzione dei premi di risultato. Come si è accennato, però, la contrattazione decentrata di questi premi è rimasta estremamente limitata (si stima che copra al più il 30% dei lavoratori delle imprese con più di dieci dipendenti, mentre è del tutto assente in quelle di dimensioni inferiori) e, di conseguenza, non è stata in grado di avviare il circolo virtuoso tra aumenti della produttività e della domanda e crescita economica e dell'occupazione. Ciò significa, in definitiva, che entro certi limiti il Governo dovrebbe sopperire, con risorse a carico del bilancio pubblico, *anche* al deficit di funzionamento del sistema autonomo di relazioni industriali. E così, dal punto di vista del metodo, in questo caso la concertazione tornerebbe ad essere, come nel caso del protocollo Scotti del 1983, uno *scambio politico*, cioè tra risorse pubbliche e consenso.

Il condizionale è d'obbligo, visto che la trattativa è stata interrotta dalla crisi di governo e non vale ipotizzarne i futuri possibili sbocchi. È più interessante, allora, procedere nell'analisi delle possibili modifiche degli assetti contrattuali esistenti, tenendo conto delle posizioni assunte dalle parti sociali e di alcune discipline – pur parziali e sperimentali – già introdotte in alcuni contratti collettivi di diverso livello. Le soluzioni dei problemi che l'attuale struttura contrattuale presenta, infatti, devono essere ancorate alla logica e alla pratica delle relazioni industriali e fondate sugli interessi e gli orientamenti degli attori, perché su di esse

possa convergere il consenso delle due parti negoziali. È il consenso l'unico elemento necessario per cambiare la struttura contrattuale: come più volte ci ha ricordato Cella, infatti, *it takes two to tango*.

2. La revisione del modello contrattuale

Di riforma della struttura contrattuale si parla ormai da almeno 10 anni e sono sempre attuali le proposte di modifica avanzate dalla Commissione Giugni. Queste prevedevano la conferma dei due livelli negoziali; l'estensione della contrattazione collettiva decentrata, soprattutto territoriale (regionale, provinciale, di distretto); il rafforzamento della differenziazione funzionale delle competenze del secondo livello di contrattazione e, contemporaneamente, una maggiore flessibilità dei rapporti di competenza sulla base, però, di regole di coordinamento chiare e definite, ancora una volta, dal contratto nazionale, ivi compresa quella relativa all'identità dei soggetti firmatari dei contratti, ovviamente nelle loro diverse articolazioni organizzative⁵.

Questa impostazione è ancora condivisibile. Il modello di decentramento coordinato dal centro introdotto nel '93 non deve essere radicalmente riformato, ma ha solo bisogno di alcune modifiche e integrazioni che lo facciano funzionare meglio e contribuiscano a risolvere la 'questione salariale', che è l'interesse prioritario dei sindacati; accrescano nelle diverse categorie il grado di decentramento negoziale, in modo da consentire una flessibilizzazione dei trattamenti di lavoro, e di quelli retributivi in particolare, ancorata alle esigenze ed alle specificità aziendali e locali, che è l'interesse fondamentale degli imprenditori; favoriscano lo sviluppo economico e dell'occupazione, attraverso il miglioramento della produttività e della competitività del sistema produttivo, che è l'interesse perseguito dai pubblici poteri, ma condiviso da tutte le parti⁶.

È questa la scelta sostanziale delle parti sociali, enunciata chiaramente nel documento della Confindustria, laddove afferma che «l'esperienza maturata consente, dopo oltre dieci anni di applicazione generalizzata delle regole e dei criteri a suo tempo concordati, di proporre alcuni interventi correttivi [al sistema contrattuale]. L'obiettivo è duplice: non solo di ovviare alle carenze ed alle criticità che hanno reso il sistema

⁵ V. Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993, *Relazione finale*, in RGL, I, 1998, p. 571 ss.

⁶ Sugli obiettivi perseguiti dalle parti sociali, ma anche per i successivi riferimenti nel testo alle proposte da esse avanzate, v. il documento del 12.5.2008 di Cgil Cisl e Uil, *Linee di riforma della struttura della contrattazione*, in www.ildiario.del.lavoro.it, 7.5.2008, e quello di Confindustria, del 22.9.2005, *Relazioni industriali per una maggiore competitività delle imprese, lo sviluppo dell'occupazione e la crescita del Paese*.

non del tutto efficace e non sempre correttamente applicato, ma anche di adeguarlo alle mutate condizioni economiche e produttive».

Naturalmente, tra le proposte avanzate dalle parti vi sono notevoli differenze, che si cercherà ora di mettere in luce.

3. I livelli di contrattazione

Cominciando, dunque, a mettere a confronto le posizioni delle parti sociali, il primo aspetto che emerge è la convergenza – più che altro formale, come si vedrà più avanti - sul mantenimento del doppio livello negoziale. Nessuna organizzazione, infatti, propone un sistema a livello negoziale unico ovvero a due livelli, ma con decentramento disorganizzato - privo, cioè, di raccordi oggettivi e soggettivi tra i livelli -, perché quest'ultimo è fonte di competizione sleale tra imprese (soprattutto di diversa dimensione), di disequaglianze tra i lavoratori, di conflittualità polverizzata e, perciò, ingovernabile. Del resto, anche a livello europeo i sistemi contrattuali sono generalmente a due livelli e i processi di decentralizzazione della struttura contrattuale sono (più o meno) istituzionalmente 'controllati' dal centro.

La conferma dei due livelli negoziali – nazionale di categoria e decentrato – implica, però, mutamenti significativi dell'uno e dell'altro.

Se concentriamo l'attenzione sul *contratto nazionale di categoria*, una prima ipotesi di modifica - verso la quale sono orientati sia i sindacati, sia la Confindustria - è quella di favorire una graduale razionalizzazione del numero degli attuali contratti nazionali di categoria⁷, anche «prevedendo la possibilità», come propone il documento di Cgil, Cisl e Uil, «di accorpamenti per aree omogenee e per settori, favorendo la riunificazione di contratti analoghi facenti riferimento a diverse organizzazioni di rappresentanza datoriale»⁸.

Diffusi in Europa e già in via di realizzazione in Italia, gli *accorpamenti contrattuali*, proprio in ragione del più esteso ambito di applicazione del contratto nazionale che vi è connesso, tendono a determinare una omogeneizzazione intercategoriale dei minimi economico-normativi, oltre che la loro tendenziale riduzione - dal momento che questi sono definiti, almeno in teoria, sul parametro del costo sostenibile dall'impresa marginale – e possono incentivare un

⁷ Attualmente, secondo quanto riporta il documento della Confindustria, i contratti nazionali per le imprese ad essa associate sono 70 (applicati a circa quattro milioni e mezzo di lavoratori subordinati); in totale, secondo il documento dei sindacati, essi sarebbero più di 400.

⁸ «Una riduzione dei comparti e delle aree di contrattazione delle amministrazioni centrali» è prevista nel documento del 4.6.2008 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione su *Riforma del lavoro pubblico e della contrattazione collettiva*.

decentramento contrattuale più spinto, motivato dalla necessità di specificare e di adattare la disciplina nazionale alle esigenze delle diverse aree produttive e territoriali e delle aziende che ne fanno parte.

Però, poiché tali accorpamenti o 'riunificazioni' potrebbero implicare una diversa composizione del tavolo negoziale (soprattutto di parte datoriale) ovvero fusioni e concentrazioni organizzative tra le strutture di rappresentanza preesistenti, non vanno sottovalutate le difficoltà associative e negoziali e le resistenze delle organizzazioni interessate dal cambiamento, per la vischiosità delle tradizioni presenti nelle diverse categorie e, soprattutto, per lo spostamento degli equilibri di potere intra- ed inter-organizzativi che ne deriverebbero. Ed è quasi certamente per questo che le tre confederazioni sottraggono al negoziato generale il tema degli accorpamenti e della riunificazione dei contratti nazionali e propongono, invece, di individuare «una sede congiunta, ad esempio il CNEL, per esaminare l'attuale situazione e verificare le linee di indirizzo condivise per la semplificazione».

L'importante, come ancora ci ricorda Cella, è tener presente che tra struttura contrattuale e strutture produttive esiste un rapporto di condizionamento reciproco, nel senso che gli obiettivi di mutamento della prima devono in qualche modo corrispondere a finalità di mutamento delle seconde. Un esempio lampante, in questo senso, viene dai settori dei servizi e dei trasporti, nei quali la modernizzazione ed il rafforzamento delle strutture produttive potrebbero essere favoriti proprio dalla realizzazione di grandi contratti nazionali, con articolazioni territoriali (ma non solo) legate alle specificità settoriali.

Lo stesso ragionamento sul rapporto tra strutture produttive e sistema contrattuale incide sull'individuazione del *livello decentrato* e, in particolare, sulla proposta di estendere il ricorso alla *contrattazione territoriale*. In un sistema produttivo come quello italiano, caratterizzato da strutture fortemente polverizzate⁹, la contrattazione territoriale appare come la vera risorsa per estendere la contrattazione decentrata, compensando l'assenza del livello aziendale nei comparti delle piccole imprese, perché essa potrebbe migliorare le condizioni salariali e normative di interi comparti produttivi territoriali, ridurre lo slittamento salariale non sindacalmente controllato e, contemporaneamente, diversificare i trattamenti di lavoro in relazione alle esigenze ed alle specificità locali, favorendone la competitività.

Non a caso, nel corso dell'applicazione dell'accordo del 23 luglio il secondo livello negoziale e, in particolare, la contrattazione della

⁹ In Italia vi sono 4 milioni di imprese, di cui solo poco più di 600 con oltre 500 dipendenti, appena 7.000 con più di 100 dipendenti, circa 70.000 con più di 20 dipendenti.

produttività hanno evidenziato due limiti fondamentali: l'ambito, che è stato prevalentemente aziendale, a causa dell'assenza diffusa di criteri e di metodi efficaci e condivisi di misurazione e di ripartizione della produttività a livello territoriale, ma anche delle resistenze datoriali e sindacali nei confronti della contrattazione territoriale (come si dirà tra breve); la dimensione, nel senso che la contrattazione della produttività ha riguardato quasi esclusivamente le imprese medie e grandi, con la conseguenza che la maggior parte dei lavoratori sono rimasti esclusi da una ripartizione della produttività che, pure, hanno contribuito a creare.

Sul problema dell'ambito del secondo livello le tre Confederazioni sono orientate – all'esito di un compromesso tra le rispettive posizioni¹⁰ - ad estendere la contrattazione territoriale, visto che nel documento sulla revisione del modello contrattuale si afferma che «i CCNL dovranno prevedere, in termini di alternative, la sede aziendale o territoriale. Quest'ultima deve potersi dispiegare in una molteplicità di forme: regionale, provinciale, settoriale, di filiera, di comparto, di distretto, di sito. Le oggettive differenze tra i vari settori rendono necessario che siano i singoli CCNL a definire le articolazioni del secondo livello».

La scelta sindacale di rendere flessibile l'ambito geografico di riferimento della contrattazione territoriale appare opportuna perché consente di tener conto, anche in relazione agli accorpamenti contrattuali eventualmente realizzati a livello nazionale, degli specifici interessi delle parti determinati dalle caratteristiche organizzative e produttive di ciascun settore, distretto, filiera, ecc. Quello che è certo è che le confederazioni puntano alla diffusione del secondo livello di contrattazione.

Confindustria, invece, esprime la volontà di 'valorizzare' il livello negoziale aziendale per collegare le retribuzioni all'andamento dell'impresa e propone di confermare quasi alla lettera la formula del protocollo del '93 sui livelli contrattuali (cap. 2, par. 1), facendo riferimento alla «contrattazione di secondo livello con contenuti economici aziendale o alternativamente territoriale, laddove già prevista, e da svolgersi secondo le prassi in atto».

Tale formulazione suona come una netta chiusura a qualsiasi ipotesi di cambiamento e, in particolare, di estensione della

¹⁰ Finora, infatti, l'estensione della contrattazione territoriale è stata sostenuta soprattutto dalla Cisl, che la considera come il livello decentrato di categoria da praticare - in alternativa alla contrattazione aziendale - per le imprese che rientrano in una certa soglia numerica (per esempio, fino a 50 dipendenti) o per i distretti industriali, in modo da favorire in modo esplicito il modello dello sviluppo locale o diffuso. Posizioni simili sono state sostenute dalla Uil, mentre la Cgil ha privilegiato tradizionalmente il decentramento aziendale, pur avendo anch'essa 'aperto' all'estensione della contrattazione territoriale, soprattutto di area, di filiera e di distretto, purchè non sia né aggiuntiva, né alternativa o contrapposta alla contrattazione aziendale.

contrattazione territoriale, perché confina quest'ultima ai settori nei quali è *già* prevista. Negli altri settori, dunque, continuerebbero ad essere escluse dall'ambito di applicazione della contrattazione decentrata le piccole imprese, proprio quelle che, oltre ad essere quantitativamente prevalenti nel nostro tessuto produttivo, dovrebbero essere coinvolte dalla contrattazione territoriale.

L'organizzazione degli industriali, in definitiva, persiste in una lettura tradizionale delle relazioni industriali, tutta nell'ottica della grande impresa, considerata «l'unica ad avere le competenze necessarie per far nascere e sviluppare una cultura ricettiva del salario variabile in funzione della redditività»: affermazione in buona misura controvertibile, come si vedrà più avanti analizzando un ottimo esempio di contratto territoriale in materia di salario variabile.

Certo sono comprensibili le ragioni per le quali non tutti sono favorevoli alla valorizzazione della contrattazione territoriale. Nel sindacato gioca certamente la preoccupazione che ciò possa avvenire a danno della contrattazione aziendale e che, di conseguenza, l'organizzazione possa ritrovarsi spiazzata rispetto ai soggetti ed ai luoghi elettivi della sua attività di rappresentanza e di negoziazione - le imprese, appunto, e le unità produttive industriali di medio-grandi dimensioni, nonché i lavoratori a tempo indeterminato -, così da vedere sempre più indebolita la propria presenza e influenza in un mercato del lavoro già in sé più debole e frammentato. Quanto alle organizzazioni imprenditoriali, è evidente che - oltre a temere che la contrattazione territoriale si configuri come un terzo livello di contrattazione - esse non sono disponibili ad assoggettare ad un secondo livello negoziale le imprese di piccole dimensioni, finora escluse *per prassi*.

Peraltro, non si può non rilevare la contraddizione che emerge nella posizione di Confindustria tra la volontà di valorizzare il livello negoziale aziendale - affidata ad una auspicata crescita dimensionale delle imprese che, però, dipende da fattori di politica industriale, economica e finanziaria, molto più che dalle relazioni industriali - e, contemporaneamente, il ricorso alla somministrazione, agli appalti, ai rapporti di collaborazione: strumenti considerati, a buona ragione, positivi per le imprese ai fini della flessibilità organizzativa e produttiva e della specializzazione e, dunque, fattori di competitività, ma che oggettivamente producono l'effetto di ridurre - e non di far crescere - le dimensioni aziendali in termini di occupazione, rendendo ancora più virtuale l'estensione della contrattazione aziendale.

Tuttavia, gli effetti negativi paventati della scelta in favore di un secondo livello negoziale territoriale non appaiono per nulla scontati, perché è possibile trovare soluzioni tecniche che possono salvaguardare

la contrattazione aziendale ed, anzi, sostenerne lo sviluppo, pur favorendo il ricorso a quella territoriale, in modo da estendere complessivamente il grado di copertura della contrattazione decentrata, senza triplicare i livelli negoziali alla cui disciplina sono assoggettate le imprese.

Per favorire questo cambiamento si potrebbe, infatti, riformulare – sulla scorta di discipline già presenti in alcuni contratti nazionali - la clausola del protocollo del '93 sulla alternatività tra contrattazione aziendale e territoriale, cui sono chiaramente ispirati i documenti delle due parti, per rendere esplicito che in ciascuna categoria è consentito – sulle materie e nei limiti previsti dal contratto nazionale - il ricorso alla contrattazione *sia aziendale, sia territoriale*, e che l'*alternatività* si riferisce non alla scelta dell'ambito del decentramento, ma all'applicazione delle relative discipline, in modo da escludere con certezza qualunque sovrapposizione di queste e la conseguente sommatoria di costi: in sostanza, *ciascuna azienda sarebbe libera di scegliere tra l'applicazione del contratto territoriale e la stipulazione di un proprio e diverso contratto aziendale*.

La contrattazione territoriale potrebbe così garantire una più ampia diffusione e capacità di copertura del secondo livello negoziale e accrescere la dispersione delle retribuzioni in funzione dei mercati locali del lavoro e dei prodotti, in sintonia con il graduale mutamento dei modelli di organizzazione produttiva, che va in direzione di una destrutturazione gerarchica, che accompagna la specializzazione produttiva, e con l'espansione delle imprese di dimensioni ridotte e la loro concentrazione in distretti locali.

La contrattazione territoriale appare idonea, poi, a controbilanciare la segmentazione del mercato del lavoro ed a scongiurare il rischio di crescenti ineguaglianze con la definizione di trattamenti omogenei applicabili anche ai lavoratori discontinui. Infatti, tale assetto – coniugandosi con gli accorpamenti realizzati a livello nazionale - favorirebbe la circolazione dei lavoratori tra imprese, 'lavori' e settori produttivi, assicurando la tutela diffusa del lavoro tipico e atipico e, contemporaneamente, la flessibilità dell'occupazione e della disciplina dei rapporti. E anche in questo modo – oltre che migliorando la qualità e la consistenza delle politiche attive e degli ammortizzatori sociali – si potrebbe perseguire l'obiettivo di soddisfare una delle priorità indicate alle parti sociali e ai legislatori nazionali a livello europeo, e cioè quella di conciliare l'accresciuta flessibilità chiesta dagli imprenditori con la maggiore sicurezza chiesta dai lavoratori, prevenendo l'intrappolamento di questi ultimi in una sequenza di lavori marginali e precari.

A questo punto è di tutta evidenza che il nodo della trattativa, l'oggetto potenziale di maggiore conflitto, riguarda l'*ubi*, cioè l'ambito del decentramento, ma prima ancora l'*an*, cioè l'esistenza stessa del secondo livello: se non si modifica l'ambito del decentramento, il secondo livello continua semplicemente a non esistere in vaste aree e settori produttivi. Ed è a questo aspetto che fa ulteriormente riferimento il documento delle tre confederazioni quando rivendica la necessità di affermare «per via pattizia l'effettività e la piena agibilità del secondo livello di contrattazione», ma anche di sostenere «la diffusione qualitativa e quantitativa del secondo livello di contrattazione», in modo che il secondo livello non sia riconosciuto solo formalmente, ma sia effettivamente praticato.

Ma i sindacati hanno preso realisticamente atto del fatto che l'estensione della contrattazione decentrata va, oltre che affermata nelle regole, incentivata. Gli incentivi legislativi, ai quali si è già fatto cenno, consistono nel rafforzamento degli «strumenti già definiti dall'accordo del 23 luglio 2007 (decontribuzione pienamente pensionabile) con misure aggiuntive di detassazione). Quelli di natura contrattuale, che sono sparsi nei documenti di entrambe le parti e che segnalerò via via, consistono fondamentalmente nella modifica della durata dei contratti nazionali (in modo da evitare che la contrattazione di primo livello comprima quella decentrata); nella valorizzazione, qualitativa e quantitativa, dei premi per obiettivi e nell'ampliamento – anch'esso qualitativo e quantitativo - delle competenze del secondo livello; nella introduzione delle cd. clausole di uscita. Ammesso che queste o altre regole vengano introdotte, perché l'obiettivo perseguito possa essere raggiunto sarà comunque necessario che ad esse seguano comportamenti che le rendano effettive.

4. Le competenze dei due livelli

Fin qui la posizione delle parti sociali converge sulla conferma del doppio livello, anche se non sulle scelte che possono consentire la copertura totale – o più estesa - del secondo, e sull'esigenza di favorire un maggiore decentramento della contrattazione. Da questo punto di vista è essenziale la distribuzione delle competenze tra le due sedi negoziali.

4.1. In materia di retribuzione

Naturalmente, uno degli aspetti cruciali del problema attiene alla definizione del 'peso' relativo dei due livelli in materia di retribuzione.

Si tratta di una scelta difficile per le organizzazioni sindacali. Già nei quindici anni di applicazione del protocollo, infatti, i contratti nazionali hanno in genere garantito l'invarianza del potere di acquisto delle

retribuzioni e non hanno, invece, utilizzato *ex ante* - nonostante le previsioni del protocollo del '93 lo consentissero¹¹ - la produttività media generata dai settori, salvo alcune limitate eccezioni in fase di ripresa economica. Questa politica salariale a livello nazionale non ha, però, incentivato la contrattazione di secondo livello - la cui diffusione, come si è detto, è rimasta molto limitata - e la combinazione dei due fattori ha prodotto l'effetto di contenere significativamente la crescita dei salari.

Ebbene, il documento unitario confederale prevede che il ruolo fondamentale - ma non del tutto esclusivo, come si vedrà - del contratto nazionale in materia di retribuzione sia «(...) - in un'ottica di diritto universale - il sostegno e la valorizzazione del potere d'acquisto». Per garantire l'effettività di questa funzione, però, i sindacati propongono diversi aggiustamenti al sistema esistente.

Innanzitutto, intendono «recuperare l'attendibilità della natura di inflazione a cui fare riferimento» e, a tal fine, propongono di sostituire il concetto di inflazione *realisticamente prevedibile* a quello di inflazione *programmata*, di determinare a livello di ccnl parametri ufficiali di riferimento e di adeguare gli attuali indicatori di inflazione. In questo modo puntano «ad ancorare il sostegno del salario a criteri credibili definiti e condivisi» - per evitare che si ripetano esperienze negative come quella, più sopra ricordata, della fissazione unilaterale e in misura eccessivamente contenuta dei tassi di inflazione da parte del Governo nel periodo 2001-2006, o i dissensi negoziali sull'incidenza dei criteri di orientamento previsti dal protocollo del '93 per la contrattazione in materia di recupero del potere d'acquisto¹² - e, aggiungono, «in ambito di vera politica dei redditi», cioè di una politica che tenga effettivamente sotto controllo anche i prezzi e le tariffe.

I sindacati, poi, propongono - come già aveva fatto la Commissione Giugni - di ridefinire il *timing* dei rinnovi, riportando a tre anni la durata dei contratti, superando il rinnovo economico biennale e riunificando la parte economica e normativa del contratto nazionale, al fine di evitare sovrapposizioni dei cicli negoziali e di incentivare la contrattazione decentrata, e, infine, di determinare «*meccanismi* certi di recupero di eventuali differenziali inflazionistici» [corsivo mio].

Sembra, dunque, che per sostenere e valorizzare il potere d'acquisto delle retribuzioni, cioè per garantire l'adeguamento *effettivo* dei salari all'inflazione, i sindacati puntino, innanzitutto, ad evitare che le richieste salariali nel primo livello di contrattazione siano sganciate da riferimenti inflazionistici, rischiando di configurarsi come richieste di quote

¹¹ V. il cap. 2, parr. 2, 3° cpv., e 3, 1° cpv. del protocollo del '93.

¹² V. il cap. 2, par. 2, 3° cpv. del protocollo del '93.

di produttività media di settore, con i prevedibili effetti negativi sul nuovo equilibrio di ruolo tra contratti nazionali e di secondo livello che cercano di realizzare; in secondo luogo, a definire – non un nuovo automatismo, ma almeno - un sistema di calcolo meno soggetto ad equilibri negoziali e politici, in quanto fondato, appunto, su criteri *definiti e condivisi* e collocato nell'ambito di una *vera* politica dei redditi¹³. Sempre che questa sia anche l'*unica* interpretazione possibile del ruolo di 'valorizzazione' del potere d'acquisto attribuito al contratto di categoria e, dunque, che questa espressione non sottintenda piuttosto l'ipotesi – poco plausibile, in verità – di riconoscere al contratto nazionale anche il ruolo di aumentare i salari reali indipendentemente dall'andamento della produttività.

La Confindustria conferma in pieno il sistema vigente sia con la scelta di attribuire al contratto nazionale solo la funzione di «determinare gli aumenti dei minimi tabellari in coerenza con i tassi di inflazione programmata da applicare sulle voci retributive determinate nel contratto nazionale medesimo»; sia puntualizzando che «l'obiettivo mirato alla salvaguardia del potere d'acquisto delle retribuzioni non rappresenta un automatismo bensì costituisce, per l'appunto, un obiettivo da considerare unitamente alle tendenze generali dell'economia e del mercato del lavoro, al raffronto competitivo ed agli andamenti specifici del settore, ivi compreso l'andamento delle retribuzioni di fatto». L'Associazione rimarca, dunque, la natura negoziale dell'adeguamento del potere d'acquisto delle retribuzioni ed inserisce un criterio – quello dell'andamento delle retribuzioni di fatto - che valorizza le politiche retributive unilateralmente perseguite dai datori di lavoro. Anche questa organizzazione, infine, richiama la necessità di ridefinire le scadenze contrattuali e cioè, presumibilmente, di superare il rinnovo economico biennale del ccnl¹⁴, ma

¹³ Va notato che all'interno dei sindacati ha finito per prevalere la posizione di coloro che, non solo in Cgil, erano favorevoli ad affidare integralmente al ccnl la funzione di recupero del potere d'acquisto delle retribuzioni, laddove una parte di Cisl e Uil erano disponibili anche a trasferire a livello decentrato - e in particolare, secondo la Uil, a livello territoriale per le piccole imprese, sul modello introdotto dall'accordo interconfederale del settore artigiano del 17.3.2004 e dalla successiva intesa applicativa del 14.2.2006 - il riallineamento delle retribuzioni alla inflazione reale, in caso di scostamento da quella programmata, in modo da rafforzare ulteriormente il ruolo dei contratti di secondo livello. La soluzione adottata nel settore artigiano, evidentemente, è stata ritenuta doppiamente rischiosa: la contrattazione decentrata, infatti, può non essere svolta e/o può essere compressa dal ritardo nel rinnovo dei ccnl, come è già avvenuto proprio nell'artigianato. La stessa disciplina, peraltro, non sembra aver nemmeno incontrato il favore di molti settori imprenditoriali e, in particolare, della Confindustria, molto cauta (giustamente) rispetto ad un eventuale cambiamento di autorità sindacale sui salari, cioè rispetto alla possibilità di perdere il tradizionale interlocutore nazionale.

¹⁴ «La revisione della durata dei contratti collettivi [e] l'allineamento tra regolamentazione giuridica e regolamentazione economica» - cioè, si direbbe, la riunificazione della parte

non propone (almeno esplicitamente) alcuna soluzione per il riallineamento delle retribuzioni in caso di scostamento tra inflazione programmata e reale.

Per garantire effettivamente la tutela del potere d'acquisto delle retribuzioni il documento sindacale unitario avanza, però, altre specifiche proposte, mirate ad assicurare il rispetto delle regole con riferimento alle scadenze dei rinnovi contrattuali, sottolineando che «le una tantum a posteriori non recuperano mai del tutto il periodo di vacanza e il sistema delle IVC si è rivelato troppo debole come deterrente per dare certezza ai rinnovi». Il documento ipotizza, di conseguenza, «l'introduzione di penalizzazioni in caso di mancato rispetto delle scadenze»; la fissazione della «decorrenza dei nuovi minimi salariali dalla scadenza del vecchio CCNL, superando così la concezione di "vacanza contrattuale", di una tantum o di indennità sostitutive»; l'avvio delle «trattative per il rinnovo dei CCNL (...) 6 mesi prima delle loro scadenze».

Un altro nodo della trattativa riguarda il ruolo del ccnl *in materia di produttività*. Il documento confederale propone, con una formula di non chiara interpretazione, che «i contratti nazionali potranno prevedere che la contrattazione salariale del secondo livello si sviluppi a partire da una quota fissata dagli stessi CCNL». Mentre quel *potranno* sembra doversi intendere come un rinvio all'autonoma scelta dei singoli contratti nazionali, non è chiaro se nell'intenzione dei sindacati questa quota 'nazionale' sia destinata a svolgere una funzione di orientamento della contrattazione decentrata, determinando il valore minimo da cui questa dovrà partire per la quantificazione dei premi di risultato, ovvero possa anche essere (o diventare) la quota della produttività di settore che viene impegnata a livello nazionale - ed erogata materialmente al rinnovo del contratto - per aumentare le retribuzioni reali.

La prima ipotesi è più plausibile, stando al dato letterale, ma è anche la meno convincente, in quanto la definizione aprioristica della quota retributiva legata alla produttività - rispetto all'andamento concreto di quest'ultima nelle singole aziende e territori nel triennio di vigenza del contratto - incrina il fondamento stesso dei premi per obiettivi che, in quanto collegati all'incremento/miglioramento della produttività e di altri parametri concordati tra le parti, devono essere incerti non solo nel *quantum*, ma anche nell'*an*.

Confindustria non riconosce in alcun modo al ccnl la funzione di aumentare le retribuzioni in relazione all'andamento della produttività del

economica e normativa del contratto nazionale, con l'abolizione del rinnovo biennale - è un'altra delle modifiche del sistema contrattuale nel settore pubblico prevista nel documento del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione citato in nota 8.

settore. Il ruolo del ccnl in materia di retribuzione risulta, dunque, particolarmente *alleggerito* nella proposta di questa organizzazione, sia per l'assenza di indicazioni sul recupero del differenziale tra inflazione programmata e reale, sia per la competenza esclusiva riconosciuta al contratto decentrato in materia di emolumenti collegati a parametri di produttività, qualità, ecc., senza che questo alleggerimento sia compensato dalla disponibilità ad estendere la contrattazione decentrata, come chiedono i sindacati.

La limitazione del ruolo economico del contratto nazionale alla sola tutela del potere d'acquisto, però, non è convincente in ogni caso. Il livello nazionale di contrattazione, infatti, è uno strumento indispensabile di ripartizione dell'aumento della produttività media di settore e poiché, come sottolinea Gallino, l'aumento di produttività che un paese in media consegue deriva anche da un insieme di fattori extra-aziendali - dalla formazione dei giovani alle infrastrutture, dalla qualità dei servizi pubblici agli interventi delle amministrazioni locali - sembra equo, oltre che economicamente razionale, che questi contributi collettivi all'aumento della produttività siano almeno in parte redistribuiti all'insieme dei lavoratori dipendenti.

Tra l'altro, una politica contrattuale nazionale di forte moderazione salariale, in mancanza di una copertura pressoché totale della contrattazione decentrata, si porrebbe pure in contrasto con l'obiettivo di assicurare, con la crescita della produttività, un aumento della massa salariale adeguato agli obiettivi di sviluppo della domanda interna e, quindi, dell'attività economica e dell'occupazione: proprio gli obiettivi per raggiungere i quali il protocollo del '93 ha riconosciuto al ccnl anche la funzione di distribuire una quota di produttività e che sono tuttora importanti per le parti, come dimostra il titolo stesso del documento della Confindustria, che è «Relazioni industriali. Per una maggiore competitività delle imprese, lo sviluppo dell'occupazione e la crescita del Paese».

Con il sistema proposto da Confindustria, in particolare, la distribuzione della produttività e la crescita salariale, per i lavoratori non coperti dal secondo livello, sarebbero affidate alla contrattazione individuale e, in sostanza, unicamente alla discrezionalità del datore di lavoro. Questo comporterebbe conseguenze squilibranti e molto negative non solo sul sindacato, che perderebbe in misura significativa la sua funzione originaria di autorità salariale, e sulla contrattazione collettiva, perché un contratto nazionale prosciugato nelle competenze in materia di retribuzione rischia di far venir meno l'interesse dei lavoratori delle aziende e/o dei territori più forti a partecipare alle azioni di lotta per il suo rinnovo; ma anche sulla distribuzione del reddito, che sarebbe sempre

meno equa, perché sempre più affidata ai rapporti di forza tra le parti e/o al mercato.

In ogni caso, anche ammesso che, grazie a tutti gli incentivi possibili, le organizzazioni datoriali si impegnino a garantire l'estensione, se non proprio la copertura totale, del secondo livello contrattuale, è evidente che questo processo non può compiersi immediatamente. E allora, anche se probabilmente un *trade off* soddisfacente potrebbe essere quello tra aumenti retributivi nazionali che non includano già quote degli incrementi di produttività del settore e un'estensione *certa* della contrattazione decentrata, che consenta una più equa ripartizione della produttività, a mio avviso si potrebbe anche prevedere una soluzione transitoria o sperimentale, sul modello di quella introdotta nel rinnovo biennale dei metalmeccanici del 19 gennaio 2006, che ha attribuito al livello nazionale la funzione di aumentare i salari reali in relazione alla produttività media del settore, ma *al termine* della tornata contrattuale decentrata e *solo* per i lavoratori che non ne abbiamo beneficiato¹⁵.

Fino a quando la contrattazione di secondo livello non sia ampiamente diffusa, insomma, si potrebbe affidare al contratto di categoria il ruolo di distribuire una quota di produttività misurata sull'andamento medio del settore, al fine di aumentare il valore reale delle retribuzioni, ma spostando i tempi di questa funzione dal momento (il rinnovo nazionale) che precede la tornata della contrattazione decentrata al momento (il rinnovo successivo) che la segue, riservando questa erogazione ai soli lavoratori non coperti da contrattazione di secondo livello.

Questa soluzione presenta diversi profili positivi. Intanto, potrebbe incentivare le singole imprese e/o territori a negoziare autonomamente, dal momento che ciascuna impresa sarebbe comunque obbligata ad erogare una voce retributiva aggiuntiva ai minimi nazionali e, per di più, slegata da qualunque parametro collegato al proprio andamento economico-produttivo. La contrattazione autonoma, inoltre, consentirebbe alle imprese in crisi o che, comunque, non hanno registrato un miglioramento dei parametri produttivi, di non erogare alcun premio.

Inoltre, ove la contrattazione di secondo livello fosse diffusa, la dinamica salariale complessiva definita al primo livello risulterebbe particolarmente contenuta e, contemporaneamente, il livello decentrato sarebbe in grado di 'premiare' i lavoratori delle aziende e dei territori più competitivi e di contenere i costi di quelli meno competitivi. Nei comparti

¹⁵ Questo contratto, infatti, ha centralizzato sperimentalmente la distribuzione della produttività per i lavoratori «privi di contrattazione di secondo livello con contenuti economici», per i quali è prevista l'erogazione di un importo in cifra fissa denominato - non a caso, dato il livello negoziale - «elemento perequativo».

contrattuali nei quali – per debolezza sindacale, polverizzazione delle imprese, ecc. – la contrattazione di secondo livello non avesse luogo in aree e aziende numericamente rilevanti, il contratto nazionale potrebbe garantire comunque una crescita salariale, come recupero dell'aumento reale della produttività (e non come anticipazione di una quota di quella prevista) e favorirebbe una crescita più diluita nel tempo del costo del lavoro.

In questo modo, insomma, si potrebbe coniugare l'obiettivo di un maggiore decentramento dei processi di determinazione della retribuzione con quello, socialmente desiderabile (anche per le imprese), della massimizzazione della crescita salariale non inflazionistica, cioè entro il tetto dei guadagni di produttività.

Quale che sia la soluzione che verrà concordata, occorrerà essere vigili sulla formulazione del nuovo accordo e sui reali contenuti dei successivi ccnl, per evitare che l'obiettivo perseguito sia da questi stessi vanificato. In particolare, dovrebbero essere definitivamente cancellate da molte discipline di categoria le clausole che, fin dalla prima fase di applicazione del protocollo del '93, hanno istituito erogazioni sostitutive per le aziende (di qualunque dimensione) nelle quali non si svolga la contrattazione del premio per obiettivi, né dell'ex premio di produzione: una soluzione contraddittoria con l'obiettivo perseguito, perché disincentiva *a priori* la contrattazione decentrata - dandone per scontata, e sanata, l'assenza - e rende il sistema più centralizzato.

E passiamo alle *competenze in materia di retribuzione del secondo livello*. Anche se le parti convergono sulla conferma di quella relativa ai premi di risultato o per obiettivi, non mancano i problemi, né le rispettive proposte, come vedremo, appaiono del tutto adeguate a risolverli.

Quanto ai problemi, va innanzitutto sottolineato che, benché nella contrattazione decentrata - soprattutto a livello di gruppo - siano emerse punte di eccellenza quanto all'elaborazione ed alla gestione di sofisticati sistemi di calcolo legati a un *mix* di indicatori (redditività, produttività, qualità, efficienza, presenza, ecc.) e l'incidenza dei premi per obiettivi abbia ormai un *range* di oscillazione abbastanza elevato (tra il 2% e l'8% della retribuzione), con punte anche superiori nel chimico e nell'alimentare, sono ancora diffusi i casi di consolidamento dei premi, che divengono sempre meno variabili e sempre meno partecipativi.

La partecipazione ottenuta dai lavoratori, infatti, è stata il più delle volte limitata all'aspetto retributivo e non ha, viceversa, condotto ad un aumento sostanziale del loro grado di coinvolgimento e di codeterminazione nelle decisioni dell'impresa. Questa è la conseguenza non solo dell'assenza di un obbligo di contrattazione delle materie che costituiscono la premessa per l'erogazione del salario variabile, ma anche

della più ampia possibilità dell'impresa di ricorrere a forme di esternalizzazione di attività e di lavoro, dal momento che la scomposizione dell'organizzazione produttiva ha effetti diretti sui contenuti della contrattazione collettiva aziendale, sottraendo ad essa innanzitutto quelli relativi all'organizzazione del lavoro. Ma ad ostacolare una corretta impostazione della contrattazione sui premi e, quindi, una maggiore partecipazione dei lavoratori contribuisce anche la mancanza di un'attività formativa specifica e diffusa in favore delle rappresentanze sindacali, che possa accrescerne le competenze ai fini della lettura e della interpretazione dei dati aziendali, della stipulazione degli accordi e, poi, del monitoraggio dei risultati prodotti dai programmi concordati. Questa, anzi, potrebbe essere la prima innovazione che le parti sociali potrebbero realizzare - meglio se congiuntamente e avvalendosi degli enti bilaterali - se volessero dare un segnale concreto in vista di una più efficace contrattazione dei premi.

Quanto alle possibili soluzioni indicate dalle parti sociali, il documento sindacale unitario avanza qualche proposta innovativa, che tende a rafforzare la disciplina *procedurale* in materia di premi per obiettivi. Il documento confederale, infatti, individua nella «produttività, qualità, redditività, efficienza [ed] efficacia» i parametri ai quali ancorare la retribuzione per obiettivi, sui quali va incentrata «la contrattazione accrescitiva di secondo livello», ed in questa prospettiva rivendica sia maggiore «trasparenza su tutte le partite economico/finanziarie», sia il miglioramento «[del]la tempistica e [del]la qualità dei processi di informazione e consultazione (assetti societari, situazioni debitorie e finanziarie)».

Il documento di Confindustria auspica, come si è detto, la valorizzazione del livello negoziale aziendale «quale sede per l'adeguamento delle retribuzioni alle condizioni economiche generali dell'impresa, anche per evitare di disporre della sola leva occupazionale per il governo della massa salariale»¹⁶; conferma la necessità della «flessibilità delle retribuzioni e, cioè, il diretto collegamento delle erogazioni economiche derivanti dalla contrattazione collettiva di secondo livello sia a parametri di efficienza della prestazione che di produttività e redditività dell'impresa»; precisa che la contrattazione di secondo livello con contenuti economici deve conseguire sia «un'effettiva variabilità dei premi in funzione dei risultati ottenuti nella realizzazione di obiettivi concordati fra le parti», sia la crescita del loro peso percentuale nella

¹⁶ E' da notare che anche il documento del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (cit. in nota 8) prevede che la riforma innovi la «contrattazione di secondo livello collegandola alla situazione economica e finanziaria dell'ente».

struttura della retribuzione individuale ed, infine, sostiene che nella logica di relazioni industriali di tipo collaborativo «un elemento di sviluppo della competitività è rappresentato anche dal coinvolgimento dei lavoratori sugli obiettivi dell'azienda e dalla partecipazione economica attraverso il "salario variabile"». Si tratta, in sostanza, di una replica dei principi e delle regole esistenti, nonché degli obiettivi unanimemente condivisi in materia, che appare peraltro scarsamente coerente con l'impostazione più generale del documento, che non agevola l'estensione dell'ambito di copertura del secondo livello, come si è detto più sopra.

Esplicitamente diretta a salvaguardare interessi e prerogative datoriali è, invece, l'affermazione secondo la quale «la professionalità specifica, la rarità di determinati mestieri, il merito, devono continuare a trovare adeguato riconoscimento economico secondo specifici criteri adottati dall'impresa per la valorizzazione individuale delle prestazioni»: il che, se ben si comprende, starebbe a significare che in questi casi sarebbe esclusa *a priori* qualsiasi competenza della contrattazione collettiva, non solo decentrata.

A questo punto, diviene evidente sia la distanza tra le posizioni delle parti, sia la difficoltà di introdurre soluzioni innovative sulle quali possa convergere il consenso di entrambe. E' evidente, del resto, che elaborare nuove forme di contrattazione collettiva che aderiscano meglio a realtà produttive e organizzative immensamente mutate è un compito arduo, tanto più che è diventato sempre più difficile stabilire chi produce, e dove, gli aumenti di produttività: da questo punto di vista persino il livello aziendale appare ormai inadeguato a realizzare in modo soddisfacente la contrattazione dei premi, quanto meno perché, come ancora ci ricorda Gallino, molte imprese realizzano il loro prodotto acquistando da imprese esterne fino all'80% di esso, cosicché la produttività dell'impresa finale finisce per dipendere dall'efficienza e dalla qualità del prodotto di centinaia di altre aziende.

Ma, poiché una esigenza importante per il funzionamento corretto del sistema economico e sociale, oltre che di relazioni industriali, è quella di porre in primo piano la funzione di equa ripartizione dei guadagni di produttività che storicamente è propria della contrattazione collettiva, vale la pena fare riferimento ad esperienze contrattuali concrete, che possono indicare soluzioni praticabili e soddisfacenti: ad esempio, il contratto territoriale per l'*area legno-arredo di Pordenone*, sottoscritto il 5.11.2004¹⁷. In questo accordo le parti dichiarano di voler gestire le

¹⁷ Questo accordo ha vinto nel 2008 la prima edizione del «Premio per il miglior contratto di secondo livello», bandito dal quotidiano *on line* «il Diario del lavoro». Il testo ed un'analisi del suo contenuto sono consultabili all'indirizzo www.ildiariodellavoro.it.

relazioni industriali in modo cooperativo, per affrontare efficacemente la sfida della competitività, e investono fortemente a questo fine nel Premio Globale di Risultato (istituito fin dal 1996), cioè in un premio per obiettivi calcolato su parametri di partecipazione, redditività, produttività e organizzazione, qualità. Va notato, per inciso, che il ricorso a quest'ultimo criterio e la sua valorizzazione in termini di peso percentuale sull'ammontare del premio rispetto a quello della produttività - inteso tradizionalmente come rapporto fra unità di prodotto e unità di tempo lavorato - si va diffondendo nei contratti decentrati e sembra indicare la volontà delle parti di privilegiare la qualità della produzione, più che i volumi prodotti.

La particolarità più innovativa di questa disciplina è che il premio va *applicato esclusivamente su base aziendale*. Sono le singole aziende, infatti, che devono scegliere almeno tre tra i parametri indicati dal contratto territoriale, attribuendo ad essi le relative percentuali sul valore del PGR (per un totale sempre pari a 100), e che, nell'utilizzo degli indici di qualità, devono attivare sistemi di controllo e di misurazione a fini di trasparenza e di uniformità. Le stesse aziende, poi, sono tenute annualmente a comunicare i parametri selezionati ed a illustrare alle Rsu (o, in assenza di esse, direttamente ai lavoratori) i motivi che ne hanno determinato la scelta.

Si tratta di una disciplina - ripresa dai contratti aziendali/di gruppo - ben congegnata dal punto di vista delle relazioni industriali. Essa, infatti, rafforza notevolmente la sede negoziale territoriale, in quanto coniuga la sua capacità di copertura totale delle aziende - anche quelle piccole, nelle quali è normalmente assente la contrattazione aziendale - con la possibilità di determinare i parametri, il loro peso percentuale e, soprattutto, il valore reale del premio a livello aziendale. Ciò, peraltro, non comporta la triplicazione dei livelli negoziali - essendo esplicitamente esclusa la possibilità di condurre la contrattazione di questa voce a livello di singola azienda -, né rischia di penalizzare le imprese in condizioni economico-finanziarie e produttive negative. A queste, infatti, è consentito di non applicare sul punto l'accordo per l'anno di riferimento: e non si tratta, come potrebbe sembrare a prima vista, di una sorta di clausola di uscita, ma di una previsione coerente con la natura e la funzione dei premi per obiettivi, che condiziona l'*an* dell'erogazione - oltre che il *quantum* - al miglioramento aziendale della produttività, della competitività, ecc.

Se si introducesse il principio di alternatività tra contrattazione aziendale e territoriale nei termini più sopra esposti, inoltre, resterebbe salva la possibilità delle singole aziende di non applicare il contratto territoriale e di condurre un'autonoma contrattazione al proprio interno. Il

procedimento potrebbe essere poi ulteriormente sostenuto e rafforzato prevedendo ancora una volta – quanto meno ai fini della raccolta dei dati, del monitoraggio e della verifica sull'applicazione delle nuove regole - il ricorso agli organismi bilaterali.

4.2. le altre competenze

Il documento confederale conferma l'affidamento al *contratto nazionale* di altre ampie e tradizionali funzioni, oltre a quella in materia di retribuzione, che riguardano «la definizione della normativa nazionale e generale» (in materia, si direbbe, di rapporto individuale di lavoro) e la regolazione del sistema di relazioni industriali a livello settoriale, aziendale o territoriale con particolare riferimento, per quest'ultimo aspetto, all'area contrattuale di riferimento, al miglioramento delle normative sull'informazione e la consultazione, «nello spirito delle normative europee», e all'ampliamento della disciplina in materia di confronto sulle politiche di settore.

Il documento, indica, poi, alcune priorità tra le discipline da introdurre *ex novo* e/o da rafforzare: la formazione per l'accesso al lavoro, per la sicurezza e la professionalità, valorizzando l'esperienza della formazione continua e dei Fondi Interprofessionali, anche per contrastare la precarietà del lavoro; gli appalti, i fenomeni di *outsourcing* e le cessioni di ramo d'azienda, per garantire condizioni normative, retributive e di sicurezza adeguate ed una continuità di relazioni industriali che eviti l'emarginazione dei lavoratori interessati; i temi della parità di genere, abbandonando l'impostazione contrattuale delle mere dichiarazioni di principio o degli intenti programmatici e, viceversa, incoraggiando le imprese ad assumere donne creando, al tempo stesso, strumenti per la conciliazione vita-lavoro; il *welfare* contrattuale, per rafforzarne la natura di strumento solidaristico universale.

A queste si accompagnano, infine, due indicazioni ulteriori: il potenziamento della bilateralità, da porre 'al servizio' della contrattazione ad entrambi i livelli, e l'attenta considerazione della crescente incidenza della dimensione europea ed internazionale, per creare strumenti di intervento e di *governance* che superino la dimensione nazionale.

Il documento confindustriale non entra, invece, nel merito delle competenze del contratto nazionale, preferendo indicare solo le proprie priorità per la contrattazione collettiva in generale. In particolare, il documento sottolinea che, in un quadro di relazioni industriali più collaborative, per favorire la produzione di valore aggiunto da distribuire fra i fattori della produzione è necessario che la contrattazione collettiva sia «lo strumento principale per adattare alle esigenze di maggiore competitività i principali istituti che regolamentano la prestazione

lavorativa sia in tema di orario di lavoro che di struttura delle retribuzioni ovvero delle differenti tipologie di rapporto individuale di lavoro». Ancora più precisamente, la Confindustria propone che, oltre alla *flessibilità delle retribuzioni*, la disciplina contrattuale garantisca, in materia di orario di lavoro, la flessibilità della prestazione di lavoro all'interno delle unità produttive (la cd. *flessibilità "da contratto"*)¹⁸, nonché «la possibilità di valorizzare tutte quelle tipologie contrattuali che, come la somministrazione, il part-time o gli appalti,» ma anche i rapporti di collaborazione, «consentono alle imprese, con totale garanzia di tutele per i lavoratori, di far fronte con tempestività alle mutevoli esigenze dei mercati interni ed internazionali, dando altresì piena attuazione a tutte le iniziative finalizzate a sostenere l'inserimento ed il reinserimento nel mercato del lavoro» (la cd. *flessibilità "di contratto"*).

Anche se, come si è detto, non vi è una più esplicita indicazione della distribuzione delle competenze su queste materie ed istituti tra livello nazionale e decentrato, il tenore letterale del documento confindustriale – l'uso reiterato del termine *flessibilità* ed il riferimento alle unità produttive ed alle imprese – induce a ritenere che Confindustria proponga che il contratto nazionale deleghi la negoziazione di questi aspetti al livello *aziendale* ovvero – ma questa seconda ipotesi mi sembra più improbabile, oltre che meno praticabile - che predisponga una disciplina flessibile di questi istituti, alla quale il singolo datore di lavoro possa accedere direttamente.

Il documento delle confederazioni, invece, implica un notevole rafforzamento delle competenze del *secondo livello* «sull'organizzazione del lavoro, sulla condizione e prestazione lavorativa, sulla valorizzazione della professionalità attraverso la formazione permanente, sulle partite degli orari, su tutte le tematiche legate alla flessibilità contrattata, sul tema sempre più fondamentale della prevenzione e della formazione su salute e sicurezza del lavoro ». Le confederazioni, infine, suggeriscono uno sviluppo della bilateralità per favorire la corretta applicazione della disciplina nazionale ed a sostegno della contrattazione decentrata, soprattutto territoriale.

¹⁸ Secondo il documento della Confindustria, «la contrattazione collettiva deve assicurare alle imprese di poter fare affidamento su una maggiore quantità complessiva di ore effettive di prestazione ed anche sulla possibilità di distribuire i nastri orari nell'arco della settimana, del mese, dell'anno, secondo le esigenze del mercato; di adeguare la durata media e la durata massima settimanale degli orari di lavoro alle differenti esigenze produttive, così come le misure di utilizzazione del lavoro straordinario, le deroghe in tema di pause, lavoro notturno, ecc., il tutto nel rigoroso rispetto della recente disciplina legislativa di origine europea».

Anche le organizzazioni sindacali, quindi, sono favorevoli ad un ampliamento delle competenze della contrattazione decentrata, presumibilmente in funzione incentivante della stessa. Tale ampliamento non è, però, predeterminato, perché la scelta degli istituti da rinviare alla regolamentazione decentrata è affidata ai singoli contratti nazionali, in modo che possa essere adeguata alle specifiche esigenze e condizioni dei diversi settori.

5. Il rapporto tra i livelli: i raccordi oggettivi

Le indicazioni sulle competenze dei livelli contrattuali ricavabili dai documenti delle parti vanno ora integrate per tentare di ricostruire quale sia la posizione di ciascuna di esse sul delicato problema del rapporto tra i livelli.

Il documento sindacale definisce i «due livelli contrattuali tra loro complementari» e individua nel contratto nazionale il «centro regolatore dei sistemi contrattuali a livello settoriale e per la definizione delle competenze da affidare al secondo livello – tenendo conto delle diverse specificità settoriali - anche al fine di migliorare gli spazi di manovra salariale e normativa della contrattazione aziendale o territoriale».

Tale documento, peraltro, non fa mai riferimento – salvo che in materia di retribuzione, come si è visto – al criterio della specializzazione e/o a competenze specializzate del secondo livello, preferendo fondare il rapporto tra le due sedi negoziali, da un lato, sul criterio gerarchico, considerato il ruolo del contratto nazionale in materia, e, dall'altro, su quello della *complementarietà*: se questo significa che i due livelli *si completano a vicenda* (come suggerisce il vocabolario) e, quindi, non sono sovrapponibili, e considerata la dichiarata intenzione di ampliare il decentramento e le relative competenze, si direbbe che i sindacati vogliono suggerire un modello contrattuale nel quale i due livelli contrattuali svolgono un ruolo diverso, ma hanno entrambi un 'peso' consistente nella regolazione dei rapporti individuali e collettivi di lavoro.

Il documento confindustriale conferma la regola per la quale la contrattazione di secondo livello «si esercita tra i soggetti, nelle sedi, nei tempi e per le materie stabiliti dalla contrattazione nazionale», richiama la necessità di «definire con maggiore precisione la *specializzazione* delle diverse sedi negoziali» e sostiene pure l'opportunità di poter fare affidamento, come i diretti concorrenti che operano negli altri Paesi dell'Unione Europea, «su un sistema di relazioni industriali sempre più in grado di coniugare flessibilità normativa e salariale (quale quella che

deriva anche dalle "clausole di uscita") con tutele e sicurezza», per elevare il livello di competitività delle imprese¹⁹.

Sulle clausole di uscita – citate, quasi incidentalmente, tra parentesi - tornerò tra breve. Vorrei prima sottolineare che le posizioni delle parti convergono sul rapporto di tipo gerarchico tra i livelli, basato sulle clausole di rinvio, ma appaiono per il resto piuttosto diverse, anche se si deve tener conto del fatto che si tratta di documenti pre-negoziali, come tali formulati in modo da lasciare aperte diverse soluzioni. In ogni caso, parlerei di un modello di decentramento organizzato dal centro in entrambi i casi, ma più marcatamente *bipolare* per i sindacati e *decentrato* per gli imprenditori.

A mio avviso, il ruolo del contratto nazionale di settore potrebbe essere per certi versi rafforzato e per altri alleggerito. Rafforzato quale strumento sia di garanzia sull'intero territorio nazionale di trattamenti minimi omogenei, al fine di regolare la concorrenza tra imprese e di creare solidarietà e coesione tra i lavoratori, sia di definizione razionale e chiara – ma flessibile per settori - delle competenze e dei soggetti negoziali di ciascun livello, in modo da arginare i rischi di un decentramento disorganizzato, ma anche da rendere sempre più specializzate le competenze di entrambi i livelli e, soprattutto, di quello decentrato. Il risultato dovrebbe essere un *rapporto tra i livelli* di tipo *gerarchico*, perché è il ccnl che individua le competenze del contratto decentrato, ma soprattutto *funzionale*.

In prospettiva, peraltro, il livello di categoria dovrebbe avere più che un ruolo di regolazione diretta - e, quindi, sia dettagliata sui singoli istituti, sia estesa alla maggior parte di essi - un ruolo di coordinamento e di controllo della contrattazione decentrata, nonché e soprattutto delle politiche e delle dinamiche contrattuali complessive, al fine di governare lo sviluppo della flessibilità salariale e normativa in periferia.

Il ccnl potrebbe, dunque, essere alleggerito, più che dal punto di vista delle competenze ad esso riconosciute, proprio da quello della ampiezza e della completezza della regolamentazione di ciascun istituto. Potrebbe immaginarsi, cioè, un contratto nazionale che, anche per istituti rilevanti, fornisca veramente prescrizioni minime essenziali, rinviandone poi il completamento e l'adattamento al livello decentrato.

¹⁹ L'orientamento della Confindustria, dunque, appare più assonante con quello della Commissione Giugni, che aveva suggerito sia di rendere più specializzate le competenze del livello decentrato dal punto di vista retributivo e da quello normativo/organizzativo (disciplina della flessibilità organizzativa legata a materie quali l'inquadramento, l'orario di lavoro e l'utilizzazione delle diverse tipologie di rapporti di lavoro) e di promozione dell'occupazione; sia di introdurre le clausole di uscita.

Questa ipotesi non va, però, presa *alla leggera*: *alleggerire* (e mi si perdoni il bisticcio di parole) il contratto nazionale comporta un notevole rischio di riduzione del livello complessivo, ma minimo, di tutela di tutti i lavoratori se la copertura della contrattazione decentrata rimane, com'è oggi, troppo limitata. Questa è anche una *scommessa* da giocare, per incentivare la contrattazione di secondo livello, ma è necessaria molta cautela. Per le materie rinviate, per esempio, il contratto nazionale potrebbe dettare due tipi di discipline: una ampia e dettagliata (come quelle già vigenti), da applicare ai lavoratori delle aziende non coperte da contrattazione decentrata; un'altra asciutta e minimale, perché destinata solo a costituire la base di – e ad essere integrata da – quella decentrata. E sarebbero così chiari il ruolo di governo del contratto nazionale e quello di flessibilizzazione normativa e retributiva del secondo livello. In questa ipotesi, insomma, il rafforzamento del ruolo direttamente normativo del contratto di categoria – e la correlata centralizzazione del sistema – sarebbe in buona misura e di fatto la conseguenza della scarsa diffusione della contrattazione decentrata, e non una caratteristica del modello.

5.1. E le clausole di uscita

E veniamo alle cd. *clausole di uscita* (o di apertura, o comunque denominate), invocate per valorizzare la contrattazione decentrata e per favorire una più ampia flessibilizzazione dei trattamenti.

In effetti, in diversi paesi europei i processi di decentramento della struttura contrattuale sono stati (più o meno) istituzionalmente 'controllati' dal centro e caratterizzati dalla possibilità di definire trattamenti salariali e normativi in deroga peggiorativa: l'esperienza tedesca delle clausole di apertura è, in proposito, paradigmatica. In Italia, come si è accennato, l'introduzione di queste clausole è stata proposta dalla Confindustria e, ancora prima, dalla Relazione finale della Commissione per la verifica del protocollo del '93, per consentire di derogare a livello aziendale e/o territoriale la disciplina negoziata a livello nazionale, entro limiti e condizioni – di materie, di operatività temporale della deroga, ecc. – definite dallo stesso ccnl, per non disarticolare la struttura contrattuale. Fondamentale, inoltre, nell'impostazione della Relazione, sarebbe stata la «consensualità delle deroghe, verificata e validata dalle stesse organizzazioni firmatarie dei contratti collettivi derogati»: condizioni che presuppongono – come fondamento e condizione dell'efficacia del sistema – il ruolo essenziale della contrattazione nazionale e l'identità dei soggetti negoziali ai diversi livelli: e, dunque, oltre al consenso delle due parti stipulanti, l'unità dell'azione contrattuale dei sindacati di categoria.

Peraltro, questa soluzione è già sperimentalmente disciplinata nel ccnl Chimici e farmaceutici Confindustria del 10.5.2006 e nel successivo accordo nazionale del 29.6.2007 in materia di «Linee Guida su accordi aziendali in deroga alla normativa prevista dal ccnl»²⁰. La nuova disciplina consente, infatti, «di realizzare accordi temporanei in deroga alla normativa prevista dal Ccnl», ma nei limiti causali, temporali, di tipologia della deroga e procedurali specificamente individuati. Particolarmente rilevanti, in quest'ultima prospettiva, sono due previsioni. La prima prevede che gli stessi accordi devono essere oggetto di un parere preventivo di conformità da parte della Commissione nazionale di contrattazione, un organismo bilaterale che non è paritetico, ma può assumere decisioni solo all'unanimità; la seconda prescrive l'attivazione di un «percorso informativo preliminare all'accordo e successivo allo stesso finalizzato alla piena conoscenza e condivisione dei lavoratori sulle finalità dell'accordo»: formulazione chiara sull'oggetto della procedura, che riguarda solo le finalità dell'accordo e non le soluzioni concordate, ma ambigua quanto alle sue modalità applicative, che non possono risolversi in una mera informazione – per quanto preventiva e successiva all'accordo - se devono garantire non solo la *piena conoscenza*, ma anche la *condivisione* dei lavoratori su, appunto, le finalità dell'accordo.

Non è questa, però, la sede per esaminare in profondità l'intera disciplina e per affrontare nel merito le questioni più strettamente giuridiche che essa solleva. È opportuno, piuttosto, sottolineare due profili.

Il primo concerne le partite oggetto dello scambio negoziale: da un lato, la possibilità di stipulare accordi in deroga peggiorativa, dall'altro «una puntuale applicazione, gestione e esigibilità a livello aziendale delle norme del ccnl» e «una contrattazione aziendale rispettosa delle regole e coerente con le linee guida definite dal livello nazionale». Nello scambio rientra, dunque, anche l'impegno dei datori di lavoro a contrattare a livello decentrato, in applicazione delle norme del contratto di categoria.

Il secondo profilo attiene al contributo concreto che le parti stipulanti – e i sindacati di categoria innanzitutto - hanno voluto dare al dibattito sulla revisione degli assetti contrattuali, infrangendo - come ha rilevato Bavaro - il *tabù* dell'intangibilità del contratto nazionale. Ciò che solleva i maggiori dubbi in questo contratto, piuttosto, è la scelta di 'valorizzare' il secondo livello di contrattazione mediante la mera derogabilità *in peius*, e non *anche*, o piuttosto, ampliando le funzioni del contratto decentrato ed accentuandone la specializzazione, che è probabilmente la *doppia* strada più utilmente percorribile.

²⁰ Ora art. 18, lettera B, punto 3, CCNL 10 maggio 2006.

In ogni caso, quello che diventa incompatibile con questa ipotesi è un significativo alleggerimento del contratto nazionale. Se, infatti, il suo ruolo viene ridotto a quello di disciplinare i *minimi minimi* di trattamento e, in materia di retribuzione, a garantirne il solo potere d'acquisto, c'è da chiedersi da che cosa possa *uscire* il contratto decentrato, quali minimi possa ulteriormente ridurre.

In questa ipotesi, e forse in assoluto, converrebbe piuttosto valorizzare la clausola del protocollo del '93 che riconosce al livello negoziale aziendale – quando debba gestire gli effetti sociali di trasformazioni aziendali²¹ - ampie potenzialità *adattive*, oltre che *derogatorie*, della disciplina contrattuale nazionale. Si tratta, infatti, di una previsione estremamente ampia dal punto di vista della tipologia delle attività che vi rientrano (informazione, consultazione, contrattazione); dei contenuti, dai quali non sono esclusi nemmeno quelli che abbiano ricadute economiche e retributive; dei tempi delle stesse, che non sottostanno alle scadenze contrattuali anche quando abbiano natura negoziale.

6. La tenuta del sistema: in particolare, i conflitti di regolazione

I documenti delle parti insistono opportunamente e sotto diversi profili sulla necessità del rispetto delle regole e, quindi, della loro effettività, come condizione per rafforzare la coesione e garantire la tenuta della struttura contrattuale e dell'intero sistema dei rapporti sindacali.

I sindacati, come si è detto²², hanno proposto nuove regole per assicurare il rinnovo dei contratti alla loro scadenza e dedicato l'ultima parte del proprio documento al tema «democrazia e rappresentanza». Confindustria, da parte sua, sottolineando la «esigenza di avere un sistema "regolato" e quindi in grado di dare certezze non solo riguardo ai soggetti, ai tempi ed ai contenuti della contrattazione, ma anche sull'affidabilità ed il rispetto delle regole», tocca tre profili e, cioè, quello della proceduralizzazione e della limitazione del ricorso allo sciopero, quello della revisione e dell'aggiornamento della disciplina negoziale della rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro e, infine, quello del rapporto tra i livelli contrattuali e dei conflitti di regolazione.

Poiché, come ho già detto, l'oggetto specifico di questo contributo è la revisione della struttura contrattuale, rinvio ad altra occasione l'analisi delle posizioni delle parti in materia di rappresentanza e di

²¹ V. il cap. 2, par. 3, 5° cpv. del protocollo del '93.

²² Cfr. *supra* il par. 4.1.

sciopero. Esaminiamo, invece, le proposte di Confindustria relative alla regolazione del rapporto tra i livelli negoziali, dirette a garantire che «tutto quanto concordato in sede nazionale non sia rimesso in discussione agli altri livelli previsti». A tal fine l'organizzazione degli industriali propone l'inserimento nei contratti di 'nuove' regole, quali il dovere di influenza²³ e di pace sindacale²⁴ - originariamente previste nel protocollo Intersind Asap del '62 e già recuperate in numerosi contratti di categoria stipulati dopo il protocollo del '93 - e l'introduzione di «idonee procedure di conciliazione ed arbitrato che, assistite da sanzioni, siano in grado di intervenire in caso di mancato rispetto delle clausole concordate».

Il problema risulta delicato e rilevante proprio perché le controversie in materia di competenze dei livelli contrattuali non possono essere escluse né dal mero principio di non ripetibilità della contrattazione collettiva (che, peraltro, non viene esplicitamente ripreso nei documenti dei sindacati e della Confindustria), né da una crescente specializzazione dei livelli contrattuali, essendo praticamente impossibile definire regole di ripartizione delle competenze così precise da porre al riparo da qualsiasi conflitto di regolazione. D'altra parte le clausole di rinvio sono dirette a prevenire il contrasto/conflitto tra contratti collettivi di diverso livello, non a regolarlo nelle ipotesi in cui il contratto decentrato violi i limiti imposti da clausole del contratto nazionale, né all'interno del protocollo del '93 è stata prevista una soluzione normativa espressa dell'ipotesi di violazione delle stesse.

Le proposte di Confindustria fanno emergere, dunque, due questioni, tra loro correlate: da un lato, quella del recepimento delle regole di un (eventuale nuovo) accordo interconfederale o triangolare sulla struttura contrattuale nelle discipline di categoria e, soprattutto, del rispetto di queste ultime nella contrattazione decentrata e, dall'altro, quella della vincolatività e dell'efficacia delle clausole di rinvio la cui definizione, secondo una parte della dottrina e della giurisprudenza, sarebbe utile a risolvere i conflitti regolativi, cioè l'eventuale contrasto normativo tra discipline contrattuali di diverso livello e, in particolare, tra contratto nazionale di categoria e decentrato.

Infatti, all'attribuzione alle clausole di rinvio di una *efficacia* cd. *reale* conseguirebbe l'invalidità giuridica e, quindi, l'inapplicabilità della norma contrattuale di livello inferiore; al contrario, riconducendo la loro natura giuridica alla cd. *parte obbligatoria* del contratto collettivo,

²³ Cioè «l'impegno delle parti stipulanti ad intervenire affinché le rispettive istanze, ai vari livelli, osservino e rispettino le condizioni pattuite».

²⁴ Al fine di «garantire che, nel rispetto del principio del "ne bis in idem", i sindacati non promuovano azioni o rivendicazioni intese a modificare, integrare, innovare quanto ha già formato oggetto di accordo ai diversi livelli».

si dovrebbe affermare la piena validità ed efficacia della norma del contratto decentrato, seppure lesiva della clausola di rinvio del ccnl.

In proposito, continuo a ritenere preferibile questa seconda soluzione, perché un generale e indiscriminato riconoscimento di efficacia reale e vincolante sul piano dell'ordinamento statale delle disposizioni di un contratto di livello superiore può produrre effetti perversi sugli equilibri autonomamente raggiunti a livello nazionale di categoria o decentrato, finendo per travolgere anche le deroghe che le parti (nell'una e/o nell'altra sede) possono ritenere opportune e/o indispensabili - nella prospettiva dell'autonomo ordinamento - al fine di garantire l'adeguamento delle previsioni di livello superiore alle concrete situazioni ed interessi da regolare.

D'altra parte, che quest'ultimo sia l'orientamento, non dico più corretto, ma finora prescelto dalle stesse parti, si può dedurre proprio dalle discipline sugli assetti contrattuali definite dai contratti di categoria in applicazione del protocollo del '93, visto che questi hanno rispettato la 'filosofia' e l'impianto complessivo del Protocollo, più che le specifiche regole dettate, come dimostrano, per esempio, le normative sulle competenze dei livelli contrattuali in materia di retribuzione.

Ciò che è importante, infatti, è che il modello contrattuale che le parti disegneranno sia coeso, ma elastico e non rigido quale diventerebbe, invece, se prevalessero le opinioni volte a sostenere la giustiziabilità sul piano dell'ordinamento statale delle clausole di rinvio.

Confindustria sembra aver preso atto di queste argomentazioni dal momento che propone, come ho anticipato, la definizione di procedure autonome di conciliazione e di arbitrato, sostenute da sanzioni. È questa, d'altronde, la conseguenza più naturale della logica - seguita dalla Commissione Giugni²⁵ e da una parte della dottrina - secondo la quale, da un lato, il positivo andamento delle relazioni collettive è favorito dalla

²⁵ La Commissione Giugni aveva sostenuto che l'obiettivo di definire un sistema contrattuale coeso e compatto dovesse «essere adeguatamente sostenuto da una chiara individuazione delle conseguenze derivanti dal mancato rispetto delle clausole relative agli assetti contrattuali e, soprattutto, da una chiara disciplina del conflitto di regolazione». In una prospettiva ancora più ampia, poi, aveva sia evidenziato (par. 47 della Relazione finale) l'opportunità di incentivare, a sostegno della contrattazione collettiva, la definizione di procedure e/o la creazione di organismi bilaterali - anche differenziati per livello - con funzioni istruttorie e di orientamento, ma anche di composizione delle controversie in materia; sia suggerito di costituire un'agenzia per la contrattazione collettiva, che avrebbe potuto proporsi quale strumento per organizzare servizi di ricerca e di formazione utili alle parti sociali in vista di successivi momenti negoziali; per offrire servizi di sostegno e di promozione della cooperazione, su richiesta delle parti, anche in funzione di conciliazione e di mediazione; per fornire servizi di intervento arbitrale, secondo tecniche definite in sede legislativa e salva restando la natura volontaria dell'intervento dell'agenzia su richiesta congiunta delle parti.

predisposizione di strumenti che privilegino ed antepongano il confronto al conflitto, sì da prevenirlo, e, dall'altro lato, il rafforzamento del contratto collettivo è legato alla sua capacità di autosanzionarsi²⁶. E si tratta di una logica sottostante (anche se implicitamente) al protocollo del '93 e in parte già seguita da numerosi contratti di categoria, ma che auspicabilmente dovrebbe permeare in modo più concreto anche il futuro accordo sugli assetti contrattuali.

Infine, come «adeguato complemento per la verifica della funzionalità delle regole di relazioni industriali che le parti concorderanno», Confindustria ipotizza di «individuare nel livello interconfederale una nuova e specifica sede di raccordo non episodico anche ai fini di orientamento per i comportamenti ai vari livelli», da realizzare attraverso un esame periodico su «l'evoluzione complessiva dello stato dell'industria, dell'occupazione e del sistema di relazioni industriali», in modo che su ciascun tema le parti possano «esprimere valutazioni e proposte autonome o convergenti» ovvero individuare «strumenti, contenuti e forme di intervento congiunto da sottoporre anche a Governo e Parlamento». Si vuol rendere, insomma, il livello interconfederale una sede stabile sia di analisi e di confronto tra le parti, se non proprio di governo delle relazioni industriali, sia di raccordo tra legge e contrattazione collettiva, nella quale si potrebbero affrontare, per esempio, temi quali l'omogeneizzazione degli assetti contrattuali nel settore pubblico e privato, posto in evidenza dal documento di Cgil, Cisl e Uil, o la formulazione di avvisi comuni, anche in funzione della trasposizione delle direttive comunitarie.

Si tratta di una proposta interessante, soprattutto nella prospettiva di un più ampio decentramento negoziale, perché sottolinea il necessario vincolo di coerenza e di coesione del sistema contrattuale al suo interno e nel suo rapporto con la legge. Il decentramento della contrattazione, da un lato, e, dall'altro, la coerenza nei diversi settori economico-produttivi tra politiche contrattuali di diverso livello si confermano, insomma, aspetti imprescindibili al fine di favorire un'evoluzione delle relazioni industriali che – pur con soluzioni diverse, in relazione ai diversi contesti ed interessi - garantisca equità nella distribuzione del reddito, accresca la competitività e la produttività del sistema e favorisca lo sviluppo economico e dell'occupazione.

²⁶ Va ricordato, in proposito, che anche il documento sindacale ipotizza «l'introduzione di penalizzazioni in caso di mancato rispetto delle scadenze» contrattuali.