

L'Accordo quadro e la sua applicazione nel settore privato: un modello contrattuale «comune»?

di Laura Alba Bellardi*

1. Dalla vertenza del 2007 sulla «nuova politica dei redditi» all'Accordo quadro

Il negoziato sulla riforma del sistema contrattuale 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 avesse «come asse centrale la crescita e lo sviluppo delle capacità produttive e competitive del paese, con un marcato segno redistributivo verso il lavoro dipendente», per sostenere «le fasce sociali più esposte attraverso i salari e una stabile e buona occupazione»¹.

Più in particolare, la vertenza mirava a garantire l'incremento delle retribuzioni, il cui potere d'acquisto era 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 e in parte endogene al sistema contrattuale, tra le quali l'inflazione, l'aumento dell'imposizione fiscale, le politiche salariali seguite dagli anni Novanta e alcuni elementi della struttura della contrattazione collettiva². Di conseguenza, anche le misure e gli interventi proposti dai sindacati comprendevano, da un lato, una serie di provvedimenti in materia fiscale, ta-

* Professore ordinario di Diritto del lavoro nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Bari.

¹ Così il documento CGIL, CISL e UIL del novembre 2007 «Per valorizzare il lavoro e far crescere il paese».

² Su cui vedi, in particolare, *infra*, i parr. 4, 5 e 6.

riffaria e sui prezzi³ e, dall'altro, la revisione degli assetti contrattuali nel settore privato e in quello pubblico, mirata a rafforzare la contrattazione definendo «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».

Intrecciava i due piani, infine, la richiesta 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 23 luglio 2007 e dalle successive disposizioni applicative⁴ – delle erogazioni retributive di secondo livello. Questa misura, in particolare, poteva favorire un aumento del reddito da lavoro dipendente idoneo ad ampliare la domanda corrente di beni e servizi e, per questa via, a riavviare la crescita del sistema economico e dell'occupazione⁵. Si tratta del medesimo obiettivo perseguito dal Protocollo del '93 con l'introduzione dei premi di risultato. Ma, come è noto, la contrattazione di queste voci retributive – nel quadro di una contrattazione di secondo livello scarsamente diffusa e in ulteriore

³ Tra le prime rientravano, in particolare, l'aumento delle detrazioni sui redditi da lavoro dipendente, la riduzione delle aliquote fiscali, la c.d. dote fiscale – 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 l'unificazione delle detrazioni per carichi familiari e l'assegno familiare –, e la riduzione della tassazione sulla previdenza complementare.

⁴ Vedi art. 1, commi 67-69, legge n. 247/2007, che, per incentivare la contrattazione di secondo livello, istituiscono un Fondo per il finanziamento degli sgravi contributivi relativi alle erogazioni previste dai contratti collettivi aziendali e territoriali, ovvero di secondo livello, delle quali sono incerti la corresponsione o l'ammontare e la cui struttura sia correlata dal contratto collettivo medesimo alla misurazione di incrementi di produttività, qualità e altri elementi di competitività assunti come indicatori dell'andamento economico dell'impresa e dei suoi risultati. Il comma 70 della stessa legge prevede che, con decreto del ministro dell'Economia e delle Finanze e del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale, siano emanate disposizioni che, per il 2008, realizzino la deducibilità ai fini fiscali ovvero introducano misure di detassazione per ridurre l'imposizione fiscale sulla retribuzione di secondo livello.

⁵ Sul tema *Della produttività e diritto del lavoro* vedi *Riv. giur. lav.*, I, n. 2, 2009, e, al riguardo, Lassandari, *Struttura della contrattazione collettiva e produttività: cronaca di evoluzioni (ripetute) ed incontri (mancati)*, pp. 299 ss.

flessione negli ultimi anni⁶ – è rimasta estremamente limitata 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.

Sulla piattaforma sindacale è stata successivamente avviata una trattativa triangolare che, però, è stata presto interrotta dalla crisi di governo ed è poi ripresa, dopo la presentazione del documento sindacale unitario sulla riforma della contrattazione⁷, in sede bilaterale.

Così, dopo le pre-intese tra CISL, UIL e le associazioni datoriali del settore privato, e in un clima reso ancora più difficile dalla firma separata di alcuni contratti di categoria e di comparto, il 22 gennaio 2009 si è giunti alla stipulazione dell'Accordo quadro, anch'esso separato, sulla «riforma degli assetti contrattuali»⁸, che definisce – in via sperimentale e per una durata prevista di quattro anni – i principi informativi del nuovo modello contrattuale comune al settore pubblico e privato⁹.

⁶ In generale si stima che l'estensione della contrattazione aziendale riguardi in media non più del 30% delle imprese e una quota analoga di addetti e che essa aumenti notevolmente al crescere delle dimensioni delle aziende (mentre è quasi del tutto assente in quelle di dimensioni inferiori a 10 dipendenti) e a seconda delle aree territoriali. Sulla flessione registrata negli ultimi anni si vedano i dati dell'Archivio Nazionale CNEL della contrattazione aziendale nel settore privato dell'economia al dicembre 2006 e l'analisi di G. D'Aloia, *La contrattazione decentrata*, in M. Mascini (a cura di), *L'Annuario del lavoro 2008*, ed. Il diario del lavoro, Roma, 2008, pp. 111 ss., nonché la bibliografia ivi citata. Vedi, inoltre, i dati forniti dalla Banca d'Italia alla XI Commissione permanente della Camera dei deputati, nell'audizione del 25 novembre 2008, nell'ambito della *Indagine conoscitiva sulle relazioni industriali*.

⁷ Vedi il documento del 12 maggio 2008 di CGIL CISL e UIL, *Linee di riforma della struttura della contrattazione*. Per Confindustria vedi il documento del 22 settembre 2005, *Relazioni industriali per una maggiore competitività delle imprese, lo sviluppo dell'occupazione e la crescita del paese*. Per un'analisi delle proposte delle parti si consenta il rinvio a L. Bellardi, *Sul metodo e sui contenuti del negoziato per la revisione della struttura contrattuale*, in *Studi in onore di Edoardo Ghera*, a cura di U. Carabelli e D. Garofalo, Bari, Cacucci, 2008, pp. 87 ss. (anche in WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».it, n. 74, 2008).

⁸ Si vedano le Intese di CISL e UIL con la Confindustria (10 ottobre 2008), le Associazioni Artigiane (21 novembre 2008), la Confapi (4 dicembre 2008), la Confcommercio (17 dicembre 2008), la Confesercenti (22 dicembre 2008) e la Confprofessioni (20 gennaio 2009), nonché l'Accordo quadro del 22 gennaio 2009, in *Bollettino Speciale Adapt*, n. 2, 2009.

⁹ Per una ricostruzione critica della «importazione ingenua nel settore pubblico» del modello contrattuale privato e dei suoi esiti dalla cosiddetta «fase due» della riforma degli anni '90 alla legge delega n. 15 del 2009 vedi L. Bordogna, *Un modello*

2. L'Accordo quadro: concertazione o contrattazione?

Profonde differenze, innanzitutto di metodo, separano l'Accordo quadro del 2009 dal Protocollo del '93. Nel 1993 senza concertazione non sarebbe nata la riforma della contrattazione collettiva¹⁰. Nel Protocollo, infatti, la coerenza tra concertazione e contrattazione e tra politiche (e soggetti) contrattuali di diverso livello costituiva il cardine di un sistema di relazioni industriali che – nel quadro della politica dei redditi e attraverso il contenimento dell'inflazione – perseguiva gli obiettivi dell'equità nella distribuzione dei redditi, dello sviluppo economico e dell'occupazione.

Nel 2009, invece, la revisione della struttura contrattuale è stata realizzata con un accordo bilaterale. Che non si sia trattato di concertazione mi pare emerga chiaramente, infatti, ove si considerino diversi elementi.

In primo luogo, e da un punto di vista formale, l'Accordo del 2009 è stato definito «quadro», con un termine che rimanda comunque alla contrattazione collettiva – anche se del settore delle PA, in ogni caso coinvolte nell'intesa – e che sembra utilizzato in questo caso sia per evidenziare l'ambito di riferimento più vasto e inclusivo rispetto a quello di un accordo interconfederale, essendo stato sottoscritto da organizzazioni dei datori di lavoro di tutti i settori economici e produttivi, compreso quello delle pubbliche amministrazioni; sia per sottolineare che il nuovo accordo, come già il Protocollo del '93, individua i «principi» del nuovo modello di struttura contrattuale, e non le regole effettivamente applicabili in ciascun ambito contratt-

unico per pubblico e privato? Retorica, realtà e necessarie cautele, in M. Carrieri, V. Nastasi (a cura di), *Spazio e ruolo delle autonomie nella riforma della contrattazione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 263 ss. Sulla riforma del lavoro pubblico e della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni – che non è oggetto di questo contributo – vedi, oltre al volume curato da M. Carrieri e V. Nastasi appena citato, F. Carinci, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l.d. n. 15/2009*, in WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».it, n. 88/2009; U. Carabelli, *La «riforma Brunetta»: un breve quadro sistematico*, in *Risorse Umane*, 2010, in corso di pubblicazione; R. Soloperto, *La riforma della contrattazione collettiva*, in M. Tiraboschi, F. Verbaro, *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Milano, Giuffrè, in corso di pubblicazione; V. Talamo, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».it, n. 90/2009; L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.

¹⁰ G. Giugni, *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 57 ss.

tuale. La definizione di queste ultime, infatti, è rinviata a «specifiche intese», in modo da salvaguardare le differenze regolative e le specificità dei singoli settori economici e/o aree contrattuali.

Dal punto di vista del metodo, poi, va considerato che la concertazione si è sempre presentata come un metodo di produzione normativa che combinava fonte legislativa e contrattuale¹¹, garantendo l'origine consensuale dell'intervento dei pubblici poteri¹². Questa volta, invece, appena insediato, l'esecutivo ha dato il segnale di voler procedere di propria iniziativa, varando provvedimenti che destinavano diversamente, rispetto alle richieste sindacali, le risorse disponibili. Infatti, dalle misure contenute nel Protocollo sul *welfare* e nelle relative norme attuative – che incentivavano fiscalmente e contributivamente gli aumenti salariali correlati a incrementi di produttività, qualità ecc. e concordati con i sindacati nei contratti collettivi di secondo livello – è passato a misure «sperimentali» che estendevano l'incentivo fiscale, oltre che ai compensi per il lavoro straordinario e supplementare, anche a premi e aumenti individuali concessi unilateralmente dal datore di lavoro in relazione a incrementi di efficienza organizzativa, competitività e redditività dell'azienda¹³, con quel

¹¹ Vedi L. Mariucci, *Le fonti del diritto del lavoro*, Torino, 2003, p. 49, e, con riferimento al Patto del '98, E. Ghera, *La pratica della concertazione in Italia*, in *Quad. Cost.*, n. 3, 1999, pp. 501 ss., spec. 518.

¹² Cfr. M. Rusciano, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Torino, 2003, pp. 163 ss., e U. Romagnoli, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Bologna, 1995, pp. 172 ss.

¹³ Vedi in proposito l'art. 2, commi da 1 a 5, d.l. n. 93/2008, convertito in legge n. 126/2008, che per il periodo 1° luglio - 31 dicembre 2008 assoggetta a un'imposta del 10%, entro il limite di importo complessivo di 3.000 euro lordi, le somme erogate a livello aziendale per prestazioni di lavoro straordinario e supplementare, per prestazioni rese in funzione di clausole elastiche e in relazione a incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa e altri elementi di competitività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa. L'art. 5, d.l. n. 185/2008, convertito con modifiche in legge n. 2/2009, ha prorogato per il 2009 le misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro, con conseguente «detassazione dei contratti di produttività» limitatamente all'ipotesi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c, del d.l. n. 93/2008, convertito in legge n. 126/2008 (somme erogate in relazione a incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa e altri elementi di competitività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa), entro il limite di importo complessivo di 6.000 euro lordi e con esclusivo riferimento al settore privato. In particolare, in merito all'estensione dell'incentivazione agli aumenti unilateralmente concessi dal datore di lavoro, cfr., tra le altre, la circolare congiunta dell'Agenzia delle entrate e del Ministero del *Welfare* n. 49 dell'11 luglio 2008. Su questi provvedimenti legislativi vedi F.M. Putaturo Donati, *Misure sperimentali per l'incremento della produttività*

che ne consegue in termini di depotenziamento del ruolo del sindacato e della contrattazione collettiva.

Nell'Accordo quadro, poi, il governo non ha assunto alcun impegno a emanare interventi legislativi su obiettivi concordati, nemmeno per incentivare la contrattazione dei premi per obiettivi o per riformare la rappresentanza¹⁴, ma si è impegnato solo in veste di datore di lavoro pubblico, al pari delle altre parti sociali, a modificare la struttura della contrattazione collettiva secondo i nuovi principi concordati¹⁵.

Ai fini della concertazione, d'altra parte, l'orientamento politico del governo è una variabile tutt'altro che ininfluente. Negli anni Novanta sono stati i governi di centrosinistra che hanno scelto di praticare la concertazione – e, per suo tramite, di realizzare la riforma del sistema contrattuale – per rispondere alle sfide lanciate al sistema economico-sociale e alle relazioni industriali da una serie di processi in atto, quali la globalizzazione dell'economia, l'unione economica e monetaria europea e il suo progressivo allargamento, l'innovazione tecnologica, i mutamenti del mercato del lavoro e così via.

vità del lavoro, in *Riv. giur. lav.*, I, n. 2, 2009, pp. 335 ss., e S. Malandrini, *Deregolamentazione dei rapporti di lavoro e contrattazione decentrata*, in *Agens quaderni*, n. 2, 2008, pp. 95 ss., qui pp. 103 ss.

¹⁴ Un intervento, peraltro, che il governo di centrodestra del 2001 aveva già programmaticamente escluso nel *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia*, presentato nell'ottobre 2001 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, mentre i sindacati confederali – nel documento del 2008 sulle *Linee di riforma della struttura della contrattazione* – hanno previsto di realizzare tale riforma tramite accordo.

¹⁵ Nello stesso senso V. Bavaro, *Alcune questioni sull'Accordo Quadro di riforma degli assetti contrattuali*, in *ildiariodellavoro*, www.ildiariodellavoro.it, 28 febbraio 2009; F. Scarpelli, *I contenuti e i problemi dell'accordo: fine della concertazione e avvio di un processo di riforma solo accennato*, in *Note informative*, n. 44, 2009, pp. 45 ss., e F. Carinci, *Una dichiarazione d'intenti*, cit. Ricci, invece, ravvisa nell'accordo «un modello molto debole di concertazione sociale» (vedi *L'Accordo Quadro e l'Accordo Interconfederale Confindustria del 2009: contenuti e modelli di relazioni industriali*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 3, 2009, pp. 353 ss., qui p. 374) e, per motivare la sua opinione, riprende Mariucci (*L'accordo separato sul sistema contrattuale: una scatola vuota o un progetto reale?*, in www.cgil.it, 2009), laddove questo autore sottolinea, in chiave critica, che l'accordo include previsioni su materie – come lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, il ruolo degli enti bilaterali nella fornitura di servizi integrativi di *welfare*, la rappresentanza sindacale, ecc. – che «fuoriescono dalla dimensione di accordi negoziali, per giunta separati» e che anzi, richiamando profili di ordine costituzionale, sono di «interesse pubblico e perciò di natura squisitamente politica».

Nel nuovo decennio, nel quale le relazioni industriali hanno cominciato a risentire anche dell'incertezza della situazione economica internazionale e dei condizionamenti del processo di riforma in senso federale dello Stato, la compagine di centrodestra ha reso subito esplicito, con il *Libro bianco* del 2001, il proprio orientamento ad abbandonare la concertazione per sostituirla con il dialogo sociale¹⁶; a legittimare gli accordi separati o, comunque, a operare «con l'intenzione di sfruttare a proprio favore le divisioni o la competizione fra le culture sindacali»¹⁷; a favorire il decentramento (disorganizzato) della contrattazione e, più in generale, a passare da politiche del diritto promozionali a politiche astensionistiche o limitative della tradizionale funzione protettiva del diritto del lavoro, alle quali è connesso l'allargamento – diretto o indiretto – dei poteri unilaterali dell'imprenditore nell'amministrazione del rapporto di lavoro. Politiche, dunque, che presupponevano il contenimento delle organizzazioni collettive, la limitazione degli spazi per il metodo stesso delle relazioni industriali e, di conseguenza, l'allargamento dell'area della regolazione di mercato senza mediazioni istituzionali¹⁸.

E poiché questi indirizzi non sembrano divergere da quelli dell'attuale governo, anche questo argomento può corroborare l'opinione sulla natura meramente negoziale dell'Accordo sulla revisione del sistema contrattuale che, oltretutto, ha probabilmente consentito all'attore pubblico di favorire la sua sottoscrizione separata senza apparirne l'artefice¹⁹.

¹⁶ E si pensi pure – proprio a proposito di questo orientamento, oltre che del rapporto tra concertazione e contrattazione – alla concreta sfida al principio del Protocollo del '93 che regolava e collegava dinamiche retributive e politica dei redditi insita nella reiterata determinazione da parte del governo di tassi di inflazione programmati «irrealistici (per difetto) rispetto agli andamenti dell'economia»: così L. Bordogna, *Verso un maggiore decentramento della struttura contrattuale nel settore pubblico?*, in *Rass. sind. quad.*, n. 4, 2002, pp. 83. Più in generale, v. L. Bellardi, *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*, in *LD*, n. 1, 2004, pp. 183 ss.

¹⁷ Così G.P. Cella nel bel saggio *Quali culture per i sindacati italiani. Orientamenti e tendenze*, in *Economia & Lavoro*, n. 3, 2008, pp. 203 ss., qui p. 215.

¹⁸ Sull'intervento nelle relazioni industriali dei governi, in relazione ai diversi orientamenti politici, vedi L. Bordogna, G.P. Cella, *Stato e relazioni industriali: ammissione, esclusione, correzione*, in *Stato e merc.*, n. 58, pp. 25 ss., qui p. 31 e pp. 38-39.

¹⁹ Secondo Scarpelli (*op. cit.*), probabilmente il governo è stato «il protagonista che più di tutti ha coerentemente cercato l'esito del contratto separato, funzionale a un progetto di trasformazione del sistema di relazioni sindacali italiano ampiamente

Se si sposta poi il punto di osservazione sugli obiettivi perseguiti, si rileva che l'Accordo quadro menziona quelli «dello sviluppo economico e della crescita dell'occupazione fondata sull'aumento della produttività, l'efficiente dinamica retributiva e il miglioramento di prodotti e servizi resi dalle pubbliche amministrazioni», mentre mancano riferimenti espliciti a obiettivi di difesa del potere d'acquisto delle retribuzioni e di equità nella distribuzione del reddito, viceversa presenti nel Protocollo del '93.

Anche questa impostazione appare coerente con la natura negoziale dell'accordo, dal momento che gli obiettivi dell'equità nella distribuzione del reddito e della tutela del potere d'acquisto possono essere compiutamente perseguiti solo nel quadro di una politica di tutti i redditi e non solo di quelli da lavoro dipendente.

C'è da notare, tuttavia, che anche le politiche contrattuali possono porsi – sia pure limitatamente al proprio ambito – finalità di questo tipo e, dunque, il fatto che queste non siano menzionate nell'Accordo quadro fa pensare che le parti che l'hanno sottoscritto abbiano scelto di privilegiarne altre, ovvero siano consapevoli che le nuove regole in materia di struttura contrattuale – e penso, in particolare, a quelle sul nuovo metodo di collegamento delle retribuzioni all'inflazione, sull'ambito e l'estensione della contrattazione decentrata e sui premi per obiettivi (sulle quali si tornerà tra breve) – non siano adeguate a perseguirle.

3. I livelli contrattuali

Avviamo, dunque, un esame dei principi più rilevanti introdotti dell'Accordo quadro²⁰ (d'ora in poi AQ), nonché delle regole successivamente definite per il settore privato dall'Accordo interconfederale (AI) con Confindustria del 15 aprile 2009; dall'Accordo Interconfederale con le Associazioni Artigiane del 23 luglio 2009, applicativo non dell'AQ, ma dell'intesa sottoscritta dalle stesse il 21 no-

enunciato [...]: evitata, anche in forza dell'esperienza del 2002/2003, la strada dello scontro diretto col sindacato maggioritario, il governo sembra aver poco da perdere nel sostenere un disegno di isolamento interpretato e giocato da altri».

²⁰ Che, peraltro, riproducono, con alcune variazioni, il contenuto dell'Intesa del 10 ottobre 2008 tra CISL, UIL e Confindustria.

vembre 2008, e dal Protocollo d'intesa sugli assetti contrattuali per il settore agricolo del 22 settembre 2009²¹: solo quest'ultimo firmato unitariamente da CGIL, CISL e UIL (per esattezza, dalle rispettive federazioni di categoria).

Il primo aspetto importante dell'AQ è la riaffermazione del metodo della contrattazione collettiva come principale strumento di regolazione dei rapporti di lavoro, in antitesi con le tendenze, pur diffuse nel panorama internazionale, all'erosione del ruolo della contrattazione collettiva a favore, soprattutto, della negoziazione individuale²². L'accordo, inoltre, conferma il doppio livello di contrattazione, nazionale di categoria e decentrato, e l'obiettivo di favorire un maggiore decentramento della contrattazione.

Anche a questo fine esso modifica, poi, la durata dei contratti, che diventa triennale e determina l'abolizione del rinnovo biennale di categoria, evitando la sovrapposizione dei cicli negoziali nazionali e decentrati ed agevolando – almeno in astratto – lo svolgimento della contrattazione di secondo livello. Questa modifica, però, è stata formalizzata solo nell'accordo interconfederale con Confindustria, mentre gli accordi dell'agricoltura e dell'artigianato hanno confermato la durata quadriennale dei contratti di entrambi i livelli, con la differenza ulteriore che ciò comporta anche la scansione biennale della contrattazione nazionale in materia retributiva nel primo, ma non nel secondo, nel quale non è mai stata introdotta. E questo è il primo indizio di un processo che si ripete, in quanto anche dal *modello* del Protocollo del '93 si sono sviluppati molti e diversi *sistemi contrattuali* di settore e di categoria.

Per quanto riguarda la configurazione del livello nazionale di categoria, poi, le parti dell'AQ hanno convenuto «sull'obiettivo di semplificare e ridurre il numero dei contratti collettivi nazionali di lavoro nei diversi comparti». Si tratta di un processo già in atto e che risulta complesso sia perché tra struttura contrattuale, strutture pro-

²¹ Il 18 novembre 2009 Confservizi, CISL e UIL hanno stipulato l'Accordo Interconfederale per l'attuazione dell'accordo-quadro sulla riforma degli assetti contrattuali. Di tale accordo non si darà conto nel testo, in quanto esso riproduce integralmente l'accordo con Confindustria, con la sola aggiunta della clausola – ripresa dall'AQ (punto 18) – relativa all'individuazione dei sindacati che possono proclamare lo sciopero nella contrattazione di secondo livello.

²² Lo sottolinea M. Carrieri, *Il decentramento ridisegnato*, in M. Carrieri, V. Nastasi (a cura di), *Spazio e ruolo...*, cit., pp. 11 ss., qui pp. 17 ss.

duttive e dinamiche della concorrenza interne a queste ultime esiste un rapporto di reciproco condizionamento e, dunque, la modifica della prima deve «in qualche modo corrispondere al mutamento delle seconde»²³; sia perché a questi interventi può essere collegata la fusione di sindacati di categoria²⁴ e, dunque, possono emergere resistenze nelle organizzazioni interessate dal cambiamento.

La riduzione del numero dei contratti di categoria e il connesso ampliamento del campo di applicazione di quelli che ne risultano, però, crea anche vantaggi e opportunità. Essa, infatti, favorisce una maggiore omogeneità settoriale dei minimi economico-normativi (e, dunque, anche la loro eventuale riduzione, dal momento che essi vengono determinati – almeno in teoria – sul parametro dell'impresa marginale) e questo, da un lato, può agevolare la mobilità tra settori produttivi, aree territoriali e imprese dei lavoratori temporanei e controbilanciare la segmentazione del mercato del lavoro e, dall'altro, incentivare il decentramento contrattuale, motivato dalla necessità di adeguare la disciplina nazionale alle specificità settoriali, territoriali e aziendali.

Anche l'AI con Confindustria contempla le ipotesi della semplificazione, della razionalizzazione e della riduzione numerica dei CCNL e affida a un Comitato paritetico interconfederale la verifica – su richiesta delle categorie interessate – dello «specifico interesse» di queste per una delle tre soluzioni e dell'esistenza di obiettivi comuni e condivisi dalle parti. Nell'ambito di questa attività, tuttavia, il Comitato può anche esaminare un'altra possibilità e, cioè, quella di definire «eventuali nuovi contratti collettivi [...] in aree produttive prive di discipline contrattuali specifiche»²⁵: un'iniziativa che po-

²³ Cfr. G.P. Cella, *Quali cambiamenti per le relazioni industriali italiane*, in *Lav. dir.*, n. 2, 2007, pp. 227 ss.

²⁴ Sulle diverse motivazioni e logiche delle fusioni – che comprendono la riduzione degli iscritti e il contemporaneo incremento delle aspettative di servizi da parte di quelli rimasti, il connesso aumento dei costi, la scomparsa di molti settori industriali tradizionali e, quindi, la necessità di innovare i criteri di rappresentanza e/o di riposizionarsi da settori socialmente in declino (e con tesseramento calante) a settori in espansione occupazionale (e potenzialmente anche sindacale), e così via – cfr. A. Megale, *Relazioni industriali e politiche contrattuali*, in *Rass. sind. quad.*, n. 4, 2002, pp. 21 ss., e M. Carrieri, *Sindacato in bilico*, Roma, Donzelli, 2003, pp. 135 ss.

²⁵ Vedi il punto 8 dell'AI Confindustria. Va ricordato che già nel Documento del 22 settembre 2005 Confindustria aveva richiamato l'esigenza di procedere a una razionalizzazione del numero dei contratti collettivi nazionali di categoria stipulati nell'ambito del proprio sistema associativo (70 contratti nazionali che disciplinano il

trebbe essere opportuna in settori nei quali la modernizzazione e il rafforzamento delle strutture produttive possono essere favoriti dalla realizzazione di grandi contratti nazionali di categoria (ovvero multi-impresa), come è avvenuto per esempio, nei settori dei trasporti e delle telecomunicazioni.

Analogamente, gli accordi dell'artigianato hanno previsto la costituzione di una commissione tecnica bilaterale per definire gli «ambiti di applicazione dei 9 CCNL d'area e per dare copertura contrattuale ai settori scoperti», mentre il protocollo dell'agricoltura ha rinviato la verifica in materia²⁶.

Molto più problematico – anche, ma non solo, nella prospettiva del rapporto di reciproco condizionamento tra strutture produttive e sistema contrattuale cui si è appena fatto cenno – è l'esito delle intese con riferimento all'ambito e all'estensione del decentramento. In proposito va ricordato che nel documento unitario del 2008 le confederazioni avevano proposto di estendere il ricorso alla contrattazione territoriale (regionale, provinciale, di filiera, di sito ecc.) per garantire l'effettività del secondo livello contrattuale.

In un sistema produttivo come quello italiano, caratterizzato da strutture produttive fortemente polverizzate, la contrattazione territoriale è da considerare, infatti, come la vera risorsa per estendere il decentramento negoziale, compensando l'assenza della contrattazione aziendale nelle piccole imprese. Il ricorso a essa potrebbe consentire di ridurre lo slittamento salariale non sindacalmente controllato, di migliorare le condizioni salariali e normative di interi comparti produttivi territoriali, diversificando i trattamenti di lavoro in relazione alle esigenze delle parti e alle specificità dei mercati locali del lavoro e dei prodotti, e di favorire sia una più equa distribuzione della produttività, sia la competitività aziendale.

L'accordo tra CGIL, CISL e UIL sull'estensione del ricorso alla contrattazione territoriale non era stato facile. Nel sindacato – e soprattutto all'interno della CGIL – era certamente viva la preoccupazione che tale estensione potesse avvenire a danno della contrattazione aziendale e che, di conseguenza, l'organizzazione sindacale

rapporto di lavoro di circa 4 milioni e mezzo di lavoratori subordinati) e che questa ipotesi era presente pure nel documento unitario di CGIL, CISL e UIL del 2007.

²⁶ Vedi, per l'artigianato, il punto II.6 dell'AI del 2008 e il punto 6 dell'AI del 2009 e, per il settore agricolo, il punto 9 del Protocollo d'intesa del 2009.

potesse ritrovarsi spiazzata rispetto ai soggetti e 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 sempre più debole e frammentato. D'altra parte è pure noto che le organizzazioni imprenditoriali temono che la contrattazione territoriale si configuri come un terzo livello di contrattazione.

Peraltro, l'ipotesi rivendicativa di estendere la contrattazione territoriale riguardava soprattutto – anche se non esclusivamente – il settore industriale, poiché in esso l'ambito del decentramento è aziendale (salvo che in edilizia) e, quindi, coinvolge quasi unicamente le imprese di medie e grandi dimensioni, con la conseguenza che la maggior parte dei lavoratori ne rimane esclusa.

Nell'artigianato e in agricoltura, invece, il decentramento è da sempre territoriale, mentre i contratti del commercio e servizi e del turismo già prevedono il decentramento sia territoriale, sia aziendale, ma attribuiscono alle due sedi competenze identiche – lasciando, quindi, le aziende libere di scegliere se stipulare un contratto aziendale o, *in alternativa*, applicare quello territoriale – o competenze distinte e specializzate, in modo da evitare comunque ripetizione di discipline e duplicazione di costi²⁷: soluzioni, per inciso, che evitano i potenziali effetti negativi dell'introduzione di un secondo livello negoziale territoriale, perché salvaguardano la contrattazione aziendale e, anzi, ne sostengono lo sviluppo, pur favorendo il ricorso a quella territoriale, ed estendono complessivamente il grado di copertura della contrattazione decentrata senza triplicare i livelli negoziali alla cui disciplina sono assoggettate le imprese.

²⁷ Vedi, con riferimento al rinnovo contrattuale più recente, il CCNL Terziario distribuzione e servizi (Confcommercio) 23 luglio 2008, Parte I, Titolo II, Capo II, art. 6 (materie della contrattazione territoriale) e Parte I, Titolo II, Capo III, art. 10 (materie della contrattazione aziendale); il CCNL Cooperative agroalimentari del 31 luglio 2007, art. 2 (Struttura della contrattazione collettiva), punto C (Contrattazione territoriale di comparto merceologico) e art. 4 (Procedure di rinnovo degli accordi di secondo livello), punto B (Accordi territoriali di settore o di comparto); il CCNL Turismo (Federturismo) 2 febbraio 2004, art. 14 (materie della contrattazione integrativa territoriale) e 17 (materie della contrattazione integrativa aziendale). Per un'analisi più ampia delle discipline che prevedono la compresenza di contrattazione aziendale e territoriale nei contratti di categoria che le hanno introdotte si consulti il rinvio a L. Bellardi, *Concertazione e contrattazione*, Bari, Cacucci, 1999, pp. 183 ss.

L'AQ, dunque, si limita a rinviare l'individuazione dell'ambito del secondo livello alle specifiche intese attuative interconfederali e di categoria²⁸. Si tratta di una soluzione certamente dettata dall'esigenza di salvaguardare le peculiarità settoriali. E, tuttavia, è evidente che l'accordo generale sarebbe stato la sede elettiva o per affermare esplicitamente il principio della necessaria «effettività» del secondo livello, in coerenza con l'obiettivo implicito nell'intesa di decentrare la contrattazione per diversificare i trattamenti di lavoro, o, quanto meno, per dare «più coraggiose indicazioni» in proposito²⁹.

Nell'AQ, però, *non* sono state inserite le due clausole del Protocollo che – richiamando le prassi in atto – consentivano, per un verso, di ricorrere alla contrattazione territoriale solo nei settori produttivi nei quali questa era già praticata (impedendone, dunque, l'estensione) e, per altro verso, di continuare a escludere dalla contrattazione decentrata le piccole imprese che non ne erano mai state coinvolte³⁰. Sulla base della mancata riproposizione di queste clausole, alcuni autori hanno sostenuto che l'Accordo quadro non escluderebbe *a priori* la possibilità di estendere la contrattazione territoriale in supplenza di quella aziendale e, anzi, che esso vincolerebbe a svolgere la contrattazione decentrata tutte le imprese cui il contratto di categoria è applicabile, anche quelle – soprattutto di piccole dimensioni – che prima non la praticavano: «naturalmente secondo i termini e i modi previsti dalle stesse clausole; e sempre come obblighi a trattare e non a concludere, ma sanzionabili con ricorso all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori»³¹.

In realtà questa opinione appare contraddetta dallo stesso AQ,

²⁸ Il punto 1 dell'AQ recita: «l'assetto della contrattazione collettiva è confermato su due livelli: il contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria e la contrattazione di secondo livello come definita dalle specifiche intese».

²⁹ Cfr. F. Scarpelli, *op. cit.*

³⁰ Vedi il cap. 2 del Protocollo del '93, rispettivamente punto 1 e punto 3, cpv. 3. Come si ricorderà, la formulazione del Protocollo del '93 consentì di superare uno degli equivoci che rischiavano di far «arenare» l'accordo e, cioè, che esso potesse sancire l'obbligatorietà della contrattazione di secondo livello. Ciò fu possibile, in particolare, grazie all'interpretazione «autentica» fornita in tempo reale dal ministro del Lavoro, Giugni, il quale precisò che «a nessuno (neppure ai sindacati) è venuto in mente di rendere obbligatoria la contrattazione aziendale. Tutto deve restare come prima: si tratta dove si vuol trattare, dove ci sono le risorse, anche di *know-how*, per una trattativa»: vedi G. Giugni, *Ecco su quali scogli ci siamo arenati*, in *La Repubblica*, 2 luglio 1993.

³¹ Così F. Carinci, *Una dichiarazione d'intenti...*, cit., p. 13.

visto che questo predispone – come si vedrà – una serie di incentivi alla contrattazione decentrata dei premi variabili, dimostrando che le parti non hanno voluto introdurre alcun obbligo a negoziare³². Ma anche se si accogliesse questa opinione, il mero rinvio alle «specifiche intese» contenuto nell'AQ non sarebbe comunque idoneo a produrre gli effetti che essa vi collega (in termini di obbligo a negoziare) proprio nel settore industriale che, come si è detto, è quello nel quale il problema dell'assenza del livello decentrato è particolarmente acuto, perché l'ambito del decentramento è quasi esclusivamente aziendale e, quindi, esclude le piccole imprese.

E, infatti, l'AI con Confindustria (come già la pre-intesa del 10 ottobre), per determinare il secondo livello contrattuale sulla base del rinvio dell'AQ, riprende entrambe le clausole del Protocollo del '93 che richiamavano le prassi esistenti. Innanzitutto quella sui livelli contrattuali, confermando che la contrattazione di secondo livello è «aziendale o alternativamente territoriale, laddove previsto, *secondo l'attuale prassi*, nell'ambito di specifici settori»³³ [*corsivo mio*]. È evidente che questa formulazione è un'indicazione di sostanziale chiusura a qualsiasi ipotesi di estensione della contrattazione decentrata territoriale, perché confina quest'ultima ai settori nei quali è *già* prevista e praticata, con la conseguenza di escludere l'esistenza stessa del secondo livello in vaste aree e settori produttivi. E si tratta, sia detto per inciso, di un esito meno soddisfacente per CISL e UIL, firmatarie dell'accordo, che per la CGIL, perché sono state proprio le prime due confederazioni a sostenere nel confronto interno l'opportunità di un più ampio ricorso alla contrattazione territoriale.

L'Accordo interconfederale conferma, inoltre, che «il contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria definisce le modalità e gli ambiti di applicazione della contrattazione di secondo livello *nello spirito dell'attuale prassi negoziale* con particolare riguardo alle piccole imprese»³⁴

³² Proprio nella convinzione che «nessun obbligo di attivazione per i livelli sindacali inferiori è configurabile e si può imporre coattivamente alla luce dell'attuale assetto legislativo», A. Pizzoferrato (*Il contratto collettivo di secondo livello come espressione di una cultura cooperativa e partecipativa*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 4, 2006, pp. 434 ss.) aveva richiamato, infatti, l'opportunità di costruire «una rete sindacale, statale e bilaterale, di incentivazione all'attivazione di contratti decentrati e/o di penalizzazioni alla mancata attivazione, che rendano non conveniente il rifiuto datoriale a contrattare».

³³ Vedi il punto 1.1 dell'AQ.

³⁴ Vedi il punto 2.3, cpv. 5, dell'AQ.

[*corsivo mio*]. E dunque, salvo diverse soluzioni che possano essere introdotte dai contratti di categoria, non saranno assoggettate al secondo livello negoziale le imprese di piccole dimensioni finora escluse per prassi, con tutte le conseguenze che questa previsione determina in termini di centralizzazione della struttura della contrattazione, ridotta al solo livello nazionale.

Decisamente più innovativa è l'intesa del 2008 dell'artigianato, la quale conferma i livelli contrattuali esistenti, precisando che essi «hanno pari cogenza e sono regolati dal principio di inscindibilità. Ne consegue che l'applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro comporta l'obbligo, per il datore di lavoro, di applicare anche il contratto collettivo di II livello». Inoltre, «al fine di favorire l'*esercizio generalizzato* della contrattazione» [*corsivo mio*], tale intesa prevede sia che le parti, a livello nazionale, svolgano un'attività di monitoraggio e che le situazioni regionali in cui la contrattazione stessa non sia praticata siano «oggetto di valutazione specifica»; sia che «in sede regionale – fermo restando il principio di un solo livello di contrattazione oltre al livello nazionale – è possibile determinare eventuali diverse articolazioni e modalità di svolgimento della contrattazione»³⁵.

Analogamente – ma con molta cautela – nel Protocollo d'intesa per il settore agricolo le parti confermano il livello provinciale come sede della contrattazione decentrata, ma – salva la clausola di non ripetibilità – «si riservano di valutare l'opportunità di prevedere, in via sperimentale, in ipotesi definite e delimitate, forme di contrattazione alternative al livello territoriale» – è da presumere, quindi, anche aziendali – «ferma restando l'esigenza di mantenere un sistema contrattuale ispirato a criteri di semplificazione e di razionalizzazione» e ne rinviando l'eventuale regolazione al rinnovo del CCNL³⁶.

4. I criteri di distribuzione delle competenze tra i livelli

Relativamente al profilo della distribuzione delle competenze tra i livelli contrattuali, l'AQ e l'AI Confindustria confermano, innanzi-

³⁵ V. il punto II.1, cpv. 1, 2 e 7, e il punto II.4, cpv. 1, dell'AI dell'artigianato del 21 novembre 2008.

³⁶ V. il punto 2, cpv. 1, e il punto 4, cpv. 3 e 4, del Protocollo d'intesa per il settore agricolo.

tutto, la duplice funzione del contratto nazionale di «garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale»³⁷ – dizione che porterebbe a escludere differenziazioni territoriali degli stessi³⁸ – e di regolare, in eventuale concorso con gli accordi interconfederali, «il sistema di relazioni industriali a livello nazionale, territoriale e aziendale o di pubblica amministrazione»³⁹. L'Accordo con Confindustria specifica anche alcuni degli istituti fondamentali che possono essere oggetto di disciplina a tale livello, presumibilmente per sottolineare l'impronta partecipativa che le parti vogliono imprimere ai reciproci rapporti: dai diritti di informazione e consultazione in attuazione delle direttive europee, agli organismi paritetici, a ulteriori forme di bilateralità⁴⁰.

Alla funzione di regolare il sistema di relazioni industriali del contratto nazionale si riconduce anche la definizione delle competenze del contratto decentrato. In base all'AQ – che fa «salvo quanto espressamente previsto per il comparto artigiano» – e all'AI Confindustria, questa è ora fondata sia sul criterio della delega delle competenze del secondo livello da parte del contratto nazionale o della legge; sia su una *clausola di non ripetibilità* della contrattazione che non è più limitata agli istituti retributivi, com'era nel Protocollo del '93, ma è estesa a tutte le materie e gli istituti, com'era nel Protocollo Scotti del 1983⁴¹, con l'effetto di escludere in via di principio la sovrapposizione di discipline di diverso livello e la connessa duplicazione di costi⁴². Posta in questi termini, la clausola sembra pre-

³⁷ Vedi, rispettivamente, il punto 2, cpv. 2, dell'AQ e il punto 2.1, cpv. 2, dell'AI Confindustria.

³⁸ Così F. Carinci, *Una dichiarazione d'intenti...*, cit. Ma vedi, *infra*, al par. 7, le osservazioni sulle clausole di uscita.

³⁹ Vedi il punto 3 dell'AQ e il punto 2.3, cpv. 1, dell'AI Confindustria.

⁴⁰ «Anche sulla base di specifici accordi interconfederali conclusi in relazione a un quadro normativo che assicuri benefici fiscali a incentivazione del funzionamento di servizi integrativi di *welfare*»: punto 2.3 dell'AI Confindustria.

⁴¹ Vedi il punto 13, cpv. 2, del Protocollo d'intesa sul costo del lavoro del 22 gennaio 1983.

⁴² Vedi il punto 11 dell'AQ, secondo il quale «la contrattazione di secondo livello si esercita per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto nazionale o dalla legge e deve riguardare materie e istituti che non siano già stati negoziati in altri livelli di contrattazione», e il punto 3.2 dell'AI Confindustria, che aggiunge: «secondo il principio del *ne bis in idem*».

sidiare una rigida distinzione di competenze e di funzioni dei due livelli negoziali.

Questi accordi non specificano, invece, se il criterio di distribuzione delle competenze debba essere gerarchico o funzionale, cioè di specializzazione. Da questo punto di vista, però, la sostituzione del termine «delegate» a quello finora utilizzato di «rinviate» per le materie attribuite alla competenza del secondo livello contrattuale sembra configurare il rapporto in senso più fortemente gerarchico rispetto al passato. Essa, peraltro, potrebbe essere collegata al richiamo esplicito alla legge come fonte di tali competenze, visto che la tecnica del rinvio legale alla negoziazione collettiva della competenza a integrare o a derogare la disciplina posta dalla legge stessa (altrimenti inderogabile da parte dell'autonomia privata) è normalmente identificata con il termine di contrattazione *delegata*.

Resta da comprendere il perché di questo richiamo alla legge, già presente nella pre-intesa con Confindustria del 10 ottobre e confermato nel successivo AI. Non si può non ricordare, in proposito, che in diversi provvedimenti legislativi – per esempio, ma non solo, il d.lgs. n. 276/2003 – questa tecnica è stata utilizzata dal legislatore senza tener conto dei rapporti di competenza esistenti tra i livelli negoziali, al fine di agevolare il decentramento e la diversificazione delle discipline rinviate, anche a rischio di disarticolare la struttura contrattuale⁴³. E proprio per arginare o evitare quest'ultima conseguenza, garantendo la coerenza interna dell'assetto contrattuale, le parti sociali hanno in diverse occasioni provveduto a ricondurre alle specifiche regolamentazioni di categoria in materia di assetti contrattuali – e ai raccordi oggettivi e soggettivi in esse previsti – le competenze rinviate dalla legge ai contratti collettivi senza alcun coordinamento⁴⁴.

E, dunque, il richiamo alla fonte legislativa delle competenze del secondo livello contenuto nei due accordi sembra finalizzato a impedire soluzioni di questo genere e a «blindare» i rinvii legislativi alla contrattazione decentrata, quali che ne siano le conseguenze disarticolanti sulla struttura della contrattazione: e questo sarebbe un

⁴³ Si consenta il rinvio a L. Bellardi, *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*, in *Lav. dir.*, n. 1, 2004, pp. 183 ss., e alla bibliografia ivi citata.

⁴⁴ Vedi, in questo senso, l'Accordo interconfederale sui contratti di inserimento dell'11 febbraio 2004.

motivo in più per condividere l'opinione – direttamente riferita alla firma separata dei contratti – secondo la quale «il contratto aziendale si è trasformato in un possibile cavallo di Troia per la destrutturazione del sistema contrattuale»⁴⁵.

Ad analoghe conclusioni sembra portare anche l'intesa dell'artigianato. In questo settore il precedente AI del 17 marzo 2004 e la successiva intesa applicativa del 14 febbraio 2006 riservavano genericamente al contratto nazionale «le materie espressamente rinviate dalla legge», lasciando intendere che si volesse così accentrare a questo livello la regolamentazione di tutti i rinvii legislativi alla contrattazione. L'accordo del 21 novembre 2008 precisa, invece, che al contratto nazionale sono riservate in via esclusiva «le [...] materie espressamente rinviate dalla legislazione *al livello nazionale*» [corsivo mio]⁴⁶.

Va, però, sottolineato che in questo settore diverso è proprio il rapporto tra i due livelli di contrattazione (di qui l'espressa eccezione contenuta nell'AQ alla quale si è più sopra fatto riferimento), in quanto la contrattazione regionale può disciplinare, senza una espressa delega del contratto nazionale – o anche ridisciplinare, non essendo prevista una clausola generale di non ripetibilità – qualunque materia, salvo quelle riservate «a titolo esclusivo» allo stesso contratto nazionale e che sono, oltre a quelle espressamente rinviate dalla legge, le regole sui tempi e le modalità delle trattative; i diritti sindacali; l'inquadramento; il salario nazionale»⁴⁷.

Il Protocollo d'intesa sugli assetti contrattuali del 22 settembre 2009 del settore agricolo, infine, ribadisce le regole in vigore, confermando che il contratto nazionale è il «centro regolatore [...] del ruolo e delle competenze del livello provinciale di contrattazione» e che al secondo livello «la contrattazione non potrà avvenire su materie e istituti tra loro sovrapponibili»⁴⁸.

⁴⁵ G.P. Cella, T. Treu, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 45.

⁴⁶ V. il punto II.3, cpv. 2, dell'accordo interconfederale del settore artigiano del 21 novembre 2008.

⁴⁷ Vedi, rispettivamente, il punto II.4, cpv. 2 e 3, e il punto II.3, cpv. 2, dell'accordo interconfederale del settore artigiano del 21 novembre 2008.

⁴⁸ Vedi il punto 2, cpv. 2, il punto 3, cpv. 1, e il punto 4, cpv. 2 e 4.

5. *Le competenze in materia di retribuzione del contratto nazionale di categoria*

Nei quindici anni di applicazione del Protocollo il sistema di tutela del potere d'acquisto delle retribuzioni ha manifestato diverse criticità. Per esempio, il recupero (comunque *a posteriori*) del differenziale tra inflazione programmata e reale, affidato al rinnovo biennale della parte economica dei contratti, è avvenuto in molti casi con notevole ritardo sui tempi previsti nel Protocollo, pur quando è stato totale; in questo decennio, poi, il governo ha in genere programmato autonomamente tassi di inflazione notevolmente inferiori rispetto agli andamenti reali dell'economia. Per questo, e al fine di rafforzare la funzione fondamentale di «sostegno e valorizzazione del potere d'acquisto» del contratto di categoria, le organizzazioni sindacali hanno rivendicato la modifica del sistema in vigore e, in particolare, la sostituzione del tasso di inflazione programmata con un indice dell'andamento dell'inflazione reale.

L'AQ – che riprende sostanzialmente la pre-intesa con Confindustria del 10 ottobre – ha effettivamente introdotto un nuovo sistema di tutela delle retribuzioni dall'inflazione. Esso prevede l'elaborazione da parte di un soggetto terzo di «un nuovo indice previsionale costruito sulla base dell'IPCA (l'indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia), depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati»; l'applicazione di tale indice a un valore retributivo individuato dalle specifiche intese; la «verifica circa eventuali scostamenti tra l'inflazione prevista e quella reale effettivamente osservata, considerando i due indici sempre al netto dei prodotti energetici importati»; una ulteriore «verifica circa la significatività degli eventuali scostamenti registratisi» in sede paritetica a livello interconfederale e, infine, il recupero degli eventuali scostamenti – ma, c'è da intendere, solo di quelli «significativi» – entro la vigenza di ciascun contratto nazionale⁴⁹.

⁴⁹ Vedi il punto 2 dell'AQ. La previsione sul recupero degli scostamenti significativi sembra implicare, ai fini dell'adeguamento dei minimi retributivi, una riapertura delle trattative nel corso della durata del contratto «pur sempre foriera di possibili conflitti»: così V. Ferrante, *L'accordo interconfederale dell'aprile 2009 di riforma del sistema della contrattazione collettiva: brevi note*, in corso di pubblicazione in *ADL*, 2009.

L'efficacia di tale sistema è oggetto di valutazioni divergenti⁵⁰ e per questo è difficile pronunciarsi, tanto più senza averne le necessarie competenze economiche. Desta, però, perplessità la scelta di depurare il nuovo indice della c.d. inflazione importata in relazione alle fluttuazioni del prezzo del petrolio. È vero che anche il Protocollo del '93 menzionava le «ragioni di scambio» tra i criteri di orientamento per l'adeguamento delle retribuzioni, ma nel frattempo lo scenario è completamente cambiato, perché ormai l'aumento – o la riduzione – dei costi dell'energia investe tutta l'Europa e «il mercato ruota intorno alle stesse regole per tutti gli Stati [...] in cui vige la moneta unica»⁵¹.

Va rilevato, poi, che il nuovo sistema distribuisce in modo scarsamente equo i vantaggi e gli svantaggi connessi all'aumento dei prezzi. Del contenimento delle retribuzioni, infatti, possono beneficiare tutti i datori di lavoro, indipendentemente dal se e dal quanto utilizzino i beni energetici importati o siano gravati dagli effetti diretti e indiretti dell'aumento del loro prezzo; i lavoratori, invece, sono destinati a subire due volte tali effetti: in termini di prezzi, come utenti/consumatori, e in termini di mancato adeguamento del potere d'acquisto delle retribuzioni, come lavoratori. E questo tanto più che il nuovo accordo – a differenza di quello del '93 – non è collocato nel quadro della politica dei redditi e, quindi, non può prevedere sistemi di controllo sull'andamento delle altre tipologie di reddito, dei prezzi, delle tariffe e così via.

Una minore tutela del potere d'acquisto delle retribuzioni potrebbe derivare, poi, anche dal recupero salariale dei soli scostamenti «significativi» tra inflazione reale e prevista, oltre che dalla cadenza più diluita – triennale e non più biennale – dell'adeguamento delle retribuzioni all'inflazione determinata dalla modifica della durata dei contratti. E, ancora, si dovranno valutare gli effetti derivanti dalla definizione della base di computo sulla quale applicare il nuovo indice previsionale, rinviata dall'AQ alle intese di settore.

⁵⁰ Vedi A. Megale, *La crisi dell'economia e il ruolo del sindacato*, pp. 11 ss., qui pp. 81 ss., in A. Megale, G. D'Aloia, L. Birindelli, *Salari in crisi*, Roma, Ediesse, 2009 e G. Olini, *L'Accordo quadro del 22 gennaio: tra continuità e innovazione*, in *Arel, Europa lavoro economia*, febbraio 2009, www.arel.it, pp. 32 ss.

⁵¹ Vedi A. Megale, B. Lapadula, R. Sanna, *Modelli contrattuali e numeri a confronto*, Nota IRES-CGIL, in *Bollettino Adapt*, n. 2, www.bollettinoadapt.it, 2009.

L'AI con Confindustria, oltre ad affidare la verifica sulla significatività degli eventuali scostamenti tra inflazione prevista e reale al Comitato paritetico interconfederale⁵² e a prevedere che il loro recupero determini la «variazione dei minimi», ha definito la base di computo alla quale applicare il nuovo indice previsionale in un valore retributivo medio «composto dai minimi tabellari, dal valore degli aumenti periodici di anzianità considerata l'anzianità media di settore e dalle altre eventuali indennità in cifra fissa stabilite dallo stesso contratto nazionale di lavoro di categoria»⁵³.

Anche in questo caso il valore economico di ogni punto di inflazione, in relazione a questa base di computo, secondo alcune stime sarebbe inferiore a quello attualmente adottato dalle categorie, secondo altre superiore⁵⁴. Ma c'è anche un altro aspetto problematico. La previsione che dispone l'applicazione dell'indice ad un valore retributivo *medio* è formulata in modo ambiguo. Da un lato, non specifica che tale valore si calcola per ciascun livello; dall'altra, utilizza il plurale per elencare le voci retributive che compongono la base di calcolo. Essa si presta, dunque, ad almeno due interpretazioni. La prima è che si sia voluto assumere un valore medio «unico» per tutti i livelli di inquadramento, con la conseguenza che l'applicazione dell'indice a tale valore determinerebbe effetti perequativi, ovvero di appiattimento retributivo. La seconda – preferibile – è che, nonostante la mancata precisazione, il valore vada calcolato per ciascun livello (e sia, dunque, parametrato) e sia medio perché calcolato in relazione alla diversa anzianità dei lavoratori in esso inquadri.

Per quanto riguarda la tutela del potere d'acquisto delle retribuzioni, l'accordo interconfederale del 2008 del settore artigiano aveva stabilito che gli incrementi tabellari fossero concordati dalle parti stesse, a livello di categoria, sulla scorta di un indicatore previsionale generale elaborato da un soggetto terzo e che le stesse effettuassero una verifica degli eventuali scostamenti e ne definissero il recupero entro la vigenza del contratto. Dopo la firma dell'accordo quadro del 22 gennaio 2009, questo ruolo è stato affidato all'ISAE e l'accordo del 23 luglio 2009, facendo riferimento all'indice IPCA

⁵² Comitato che delibera all'unanimità e, quindi, con modalità sostanzialmente negoziali.

⁵³ Vedi il punto 2.2, cpv. 3-6, dell'AI Confindustria.

⁵⁴ Vedi ancora gli autori cit. in nota 50.

elaborato da tale Istituto per il 2009, ha fissato (nell'1,5%) la percentuale di incremento dei minimi retributivi per l'anno in corso e individuato nella paga base, l'ex contingenza e l'EDR la retribuzione base, «per ciascun livello di inquadramento», sulla quale applicare l'indice previsionale. Lo stesso accordo – in analogia con quello Confindustria – ha precisato che la verifica sugli eventuali scostamenti «significativi» tra l'inflazione prevista e quella reale sia svolta a livello interconfederale e che i due indici siano sempre al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati e, infine, ha confermato che il recupero degli eventuali scostamenti deve avvenire, anche per il 2009, entro la vigenza dei contratti nazionali⁵⁵.

Il settore agricolo continua a presentare forti elementi di distinzione. Confermando il peculiare meccanismo di adeguamento dei salari adottato fin dal rinnovo del 19 luglio 1995, infatti, il Protocollo del 2009 affida la tutela del potere di acquisto al contratto nazionale ed a quello provinciale a bienni alternati, nell'ambito della complessiva durata quadriennale⁵⁶, ma «non cita, né utilizza, alcun indice previsionale, per cui [...] la dinamica salariale potrebbe non essere definita in riferimento all'IPCA o al tasso di inflazione programmato o ad altro indice di misurazione dell'andamento del costo della vita, ma potrebbe essere agganciata ad un indice negoziale autonomamente individuato dalle parti contraenti in sede di contrattazione nazionale»⁵⁷, anche se le parti datoriali hanno comunicato in una lettera ai soggetti sindacali la propria intenzione di utilizzare l'indice IPCA. Inoltre, non vi è alcun riferimento ad indici depurati e, dunque, l'inflazione da considerare sembra essere quella «concordata», al lordo dei beni energetici importati.

Anche questo Protocollo prevede, poi, che le parti verifichino la significatività degli eventuali scostamenti tra le «dinamiche concordate» e l'inflazione reale, ma pure in questo caso in sede di rinnovo contrattuale nazionale o provinciale, a seconda del biennio.

In sostanza, tutte le discipline considerate in materia di tutela del

⁵⁵ Vedi, rispettivamente, il punto II.1, cpv. 3-5, dell'AI del 2008 e il punto 1, cpv. 3, 5 e 6, dell'AI del 2009.

⁵⁶ Vedi il punto 3, cpv. 3, e il punto 5, cpv. 2, del Protocollo d'intesa dell'agricoltura.

⁵⁷ Così V. Leccese, G. Roma, M. Lozito, *La contrattazione di categoria*, in M. Mascini (a cura di), *L'Annuario del lavoro 2009*, Roma, Edizioni Il diario del lavoro, 2009, pp. 126 ss., qui pp. 134-135.

potere d'acquisto delle retribuzioni, da un lato, escludono le parti sociali, «non più solo di fatto, ma anche di diritto, dalla individuazione del tasso 'programmato', referente della politica economico-finanziaria»⁵⁸; dall'altro, risultano tutt'altro che automatiche⁵⁹, visto che funzioni rilevanti sono affidate alla sede paritetica interconfederale e/o alla contrattazione di categoria.

Un altro nodo della trattativa riguardava il ruolo del contratto nazionale in materia di *produttività*, considerato che nei quindici anni di applicazione del Protocollo le retribuzioni sono cresciute meno di questa (naturalmente, ove e quando sia aumentata).

Dal punto di vista della contrattazione, a contenere la dinamica salariale hanno contribuito diversi fattori. Tra questi, peso particolare hanno avuto le politiche negoziali di moderazione salariale e, in particolare, la mancata utilizzazione nei contratti nazionali, nonostante che le previsioni del Protocollo del '93 lo consentissero⁶⁰, della produttività media generata dai settori (salvo alcune limitate eccezioni in fase di ripresa economica⁶¹). Queste politiche tendevano ad agevolare la diffusione della contrattazione decentrata che, invece, è rimasta limitata e la combinazione di questi due fattori ha ulteriormente frenato l'aumento delle retribuzioni.

Peraltro, la riduzione del ruolo economico del contratto nazionale alla sola tutela del potere d'acquisto – sostenuta soprattutto, anche se non solo, dalle organizzazioni imprenditoriali – non appare convincente anche perché l'aumento di produttività che un paese in media consegue deriva anche da un insieme di fattori extra-

⁵⁸ Così F. Carinci, *Una dichiarazione d'intenti...*, cit., pp. 7-8.

⁵⁹ In questo senso M. Carrieri, *La ricerca faticosa di un compromesso per l'innovazione*, in *Il diario del lavoro*, www.ildiariodellavoro.it, 29 ottobre 2009. Di diverso parere F. Carinci (cit., pp. 12-13), secondo il quale «rigidità e automaticità della determinazione dell'indicatore di inflazione [sono] tali da sembrare depotenziare i CCNL a meri recettori di minimi salariali predeterminati».

⁶⁰ Vedi il cap. 2, punto 3, cpv. 1, del Protocollo del '93, in base al quale per i premi di risultato va impegnata «la produttività eccedente quella già riconosciuta negli aumenti retributivi del contratto nazionale».

⁶¹ Su questo profilo e, più in generale, sulle dinamiche retributive e della produttività vedi G. D'Aloia, *Retribuzioni, produttività e distribuzione del reddito in Italia e in Europa (1980-2006)*, e L. Birindelli, *Retribuzioni, produttività e distribuzione del reddito in Italia nel tempo dell'euro (1999-2007)*, entrambi in A. Megale, G. D'Aloia, L. Birindelli, *Salari in crisi*, Roma, Ediesse, 2009, rispettivamente pp. 99 ss. e pp. 233 ss., nonché L. Costabile, *Della produttività del lavoro. Glossario dell'economista per il giuslavorista*, in *Riv. giur. lav.*, I, n. 2, 2009, in particolare il par. 4.3.

aziendali – dalla formazione dei giovani alle infrastrutture, dalla qualità dei servizi pubblici agli interventi delle amministrazioni locali – e sembra equo, oltre che economicamente razionale, che questi contributi collettivi all'aumento della produttività siano almeno in parte redistribuiti all'insieme dei lavoratori dipendenti attraverso il contratto nazionale⁶².

È per questo che i sindacati hanno rivendicato per il contratto nazionale anche una funzione nella distribuzione della produttività, proponendo nel documento del 2008 – invero con una formulazione di non chiara interpretazione – che «la contrattazione salariale del secondo livello si sviluppi a partire da una quota fissata dagli stessi CCNL»: una soluzione che richiamava l'elemento perequativo introdotto nel rinnovo biennale dei metalmeccanici del 19 gennaio 2006⁶³, che a sua volta aggiornava, per così dire, le discipline – introdotte fin dalle prime fasi di applicazione del Protocollo del '93 da molti contratti di categoria – che istituivano erogazioni sostitutive in cifra fissa per i lavoratori delle aziende nelle quali non vi fosse contrattazione del premio per obiettivi, né dell'ex premio di produzione⁶⁴.

⁶² Vedi, per tutti, L. Costabile, *op. ult. cit.*

⁶³ L'art. 9-bis del CCNL Metalmeccanici firmato da FIM, FIOM, UILM e Federmeccanica il 19 gennaio 2006 prevede che, «a decorrere dal 2008, ai lavoratori in forza al 1° gennaio di ogni anno nelle aziende prive di contrattazione di secondo livello riguardante il Premio di risultato o altri istituti retributivi comunque soggetti a contribuzione e che nel corso dell'anno precedente (1° gennaio - 31 dicembre) abbiano percepito un trattamento retributivo composto esclusivamente da importi retributivi fissati dal CCNL (lavoratori privi di superminimi collettivi o individuali, premi annui o altri importi retributivi comunque soggetti a contribuzione), è corrisposta, a titolo perequativo, con la retribuzione del mese di giugno, una cifra pari a 260 euro, onnicomprensiva e non incidente sul TFR ovvero una cifra inferiore fino a concorrenza in caso di presenza di retribuzioni aggiuntive a quelle fissate dal CCNL, in funzione della durata, anche non consecutiva, del rapporto di lavoro nel corso dell'anno precedente. La frazione di mese superiore a 15 giorni sarà considerata, a questi effetti, come mese intero». Tale indennità, resa strutturale con il rinnovo contrattuale del 20 gennaio 2008, è prevista anche nei CCNL metalmeccanici Confapi e Cooperative, per un importo pari, rispettivamente, a 260 e a 130 euro.

⁶⁴ Queste discipline sono state introdotte, ad esempio, dai CCNL chimici Confindustria 19 marzo 1994 e alimentaristi Confindustria 6 luglio 1995 e confermate, con qualche modifica, nei rinnovi successivi. Il primo prevedeva che nelle imprese con meno di 100 lavoratori appartenenti alla qualifica operaia, che non avessero in passato realizzato la contrattazione dei premi di produzione, era in «facoltà dell'azienda» sostituire il premio di partecipazione con un premio in cifra fissa parametrato (cfr. cap. V, art. 16, comma 12). Il rinnovo del 4 giugno 1998 ha conservato la disposizione, ma con una di-

Questa soluzione sembrava potenzialmente idonea a incentivare le singole imprese e/o territori a negoziare autonomamente, dal momento che ciascuna impresa sarebbe stata comunque obbligata a erogare una voce retributiva aggiuntiva ai minimi e, per di più, legata da qualunque parametro collegato al proprio andamento economico-produttivo. La contrattazione autonoma, peraltro, avrebbe consentito alle imprese in crisi o che, comunque, non avessero registrato un miglioramento dei parametri produttivi, di non erogare alcun premio. Ma sarebbe stato comunque necessario ricorrere alla contrattazione decentrata che, così, avrebbe potuto espandersi.

Con una contrattazione di secondo livello diffusa, la dinamica salariale complessiva definita al primo livello sarebbe risultata molto contenuta (sostanzialmente, la sola tutela del potere d'acquisto) e, contemporaneamente, il livello decentrato sarebbe stato in grado di «premiare» i lavoratori delle aziende e dei territori più competitivi e di contenere i costi di quelli meno competitivi. Invece, nei comparti contrattuali nei quali la contrattazione di secondo livello non avesse avuto luogo in aree e aziende numericamente rilevanti, il contratto nazionale avrebbe potuto garantire comunque una crescita salariale, come recupero di una quota dell'aumento reale della produttività (e non come anticipazione di quella prevista) e favorire una crescita più diluita nel tempo del costo del lavoro.

Per innescare questo ipotetico circolo virtuoso, però, era necessaria una condizione e, cioè, che la quota salariale definita a livello nazionale fosse consistente, altrimenti se ne invertivano gli effetti (come si dirà tra breve).

E, dunque, l'AQ ha riconosciuto al contratto nazionale anche la funzione – non di distribuire la produttività, ma – di incentivare economicamente la contrattazione decentrata. Per favorire la «effettività della diffusione della contrattazione di secondo livello», infatti,

versa individuazione delle imprese interessate, diventate quelle fino a 100 addetti, senza alcun riferimento alla categoria di appartenenza di questi ultimi (il che può comportare una restrizione della sfera di applicazione della norma). Analogamente il contratto alimentaristi Confindustria 6 luglio 1995 ha introdotto un premio in cifra fissa che deve essere erogato, in sostituzione del premio per obiettivi, dalle imprese nelle quali non vi sia stata contrattazione né dell'ex premio di produzione, né di quello per obiettivi e che assorbe fino a concorrenza eventuali erogazioni unilaterali a qualsiasi titolo corrisposte, comprese quelle svolgenti funzione analoga a quella degli istituti citati (cap. IX, Trattamento economico, indennità varie, art. 55, Premio per obiettivi, commi 12 e 13).

l'AQ rinvia ai contratti da stipulare la facoltà di «individuare le soluzioni più idonee non esclusa l'adozione di elementi economici di garanzia o forme analoghe»⁶⁵. Il rinvio è quanto mai ampio, salvo che per l'indicazione relativa alle condizioni e alla misura di tali elementi, che devono essere concordati «nei contratti nazionali con particolare riguardo per le situazioni di difficoltà economico-produttiva»⁶⁶: l'importo, in altre parole, dovrebbe essere contenuto, in modo che anche le imprese che si trovino in tali situazioni possano sostenerne il costo. Così, però, l'elemento di garanzia non sembra in grado di incentivare la contrattazione decentrata. Tutte le imprese che *non* si trovino in condizioni di difficoltà, infatti, erogando questo importo potrebbero evitare la contrattazione decentrata, rinunciando a usufruire degli incentivi legislativi sui premi, ma sostenendo un aumento limitato – o addirittura nullo, a seconda dell'andamento dei parametri produttivi aziendali – del costo del lavoro. Per le imprese meno produttive, invece, l'incentivo a non stipulare accordi «opererebbe dal lato dei lavoratori»⁶⁷.

La disciplina successivamente dettata dall'AI con Confindustria, poi, appare ancora meno idonea a incentivare il ricorso alla contrattazione decentrata. Questo accordo, infatti, (così come la pre-intesa di ottobre) fissa l'erogazione dell'elemento di garanzia al termine della vigenza di ciascun contratto nazionale di categoria e la riserva esplicitamente ai «lavoratori dipendenti da aziende prive di contrattazione di secondo livello», ma sottopone il diritto a tale erogazione anche alla condizione – peraltro già presente anche nel CCNL dei metalmeccanici⁶⁸ – che gli stessi lavoratori non percepiscano «altri trattamenti economici individuali o collettivi oltre a quanto spettante per contratto nazionale [...] con riferimento alla situazione rilevata nell'ultimo quadriennio»⁶⁹: insomma, l'elemento economico è applicabile ai lavoratori che percepiscono i soli minimi salariali nazionali. L'eventuale accordo individuale per la corresponsione di

⁶⁵ Vedi il punto 15 dell'AQ.

⁶⁶ Espressione leggibile, secondo F. Carinci (*op. cit.*, pp. 13-14), «non tanto in termini di crisi, quanto piuttosto di dislocazioni territoriali e di dimensioni».

⁶⁷ Vedi in questo senso l'audizione alla Commissione lavoro della Camera dei Deputati del 25 novembre 2008 del vicedirettore generale della Banca d'Italia, Ignazio Visco, in http://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdv/visco_25_11_08/Visco_25_11_08.pdf.

⁶⁸ Cfr., *supra*, la nota 62.

⁶⁹ Vedi il punto 4.1 dell'AI Confindustria.

una voce retributiva ulteriore rispetto a quelle previste dal contratto nazionale ovvero le elargizioni, individuali e collettive, discrezionalmente decise dal datore di lavoro – in entrambi i casi indipendentemente dall'entità (anche minima) dell'importo e dal titolo dell'attribuzione – possono determinare così, in una situazione in cui già è assente la contrattazione di secondo livello, anche l'inapplicabilità di questa previsione del contratto nazionale, riducendo ulteriormente la funzione di quest'ultimo, e della contrattazione collettiva *tout court*, in materia di retribuzione.

Il segnale che l'AI Confindustria dà in questo senso non è neanche isolato, se si ricordano le misure legislative – già richiamate più sopra⁷⁰ – che hanno esteso gli incentivi fiscali sulle voci salariali legate all'andamento aziendale e determinate dai contratti collettivi decentrati anche agli aumenti individuali concessi unilateralmente dal datore di lavoro al lavoratore in relazione a incrementi di efficienza organizzativa, competitività ecc.

Ciò che colpisce è che la riduzione del ruolo della contrattazione collettiva avvenga a opera della stessa autonomia collettiva, sia pure in cambio della possibilità di recuperare al controllo sindacale lo slittamento salariale determinato da erogazioni unilaterali⁷¹. C'è da augurarsi che i contratti di categoria possano modificare questa disciplina, determinandone l'importo in misura congrua allo scopo e destinandola ai lavoratori non coperti da contratto decentrato.

Resta da notare che nel settore artigiano e in agricoltura l'elemento economico di garanzia non è previsto e, dunque, l'aumento delle retribuzioni è affidato esclusivamente alla contrattazione decentrata in materia di premi.

6. *Segue: ... e del livello decentrato*

Quanto 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 soluzioni concordate appaiono, anche in questo caso, del tutto adeguate a risolverli.

⁷⁰ Cfr., *supra*, il par. 1 e la nota 13.

⁷¹ Vedi G. Roma, *Retribuzioni e inquadramento*, in *Economia & Lavoro*, n. 3, 2002, pp. 105 ss.

Cominciando dai problemi, va sottolineato che la contrattazione decentrata in materia di premi ha evidenziato alcuni limiti fondamentali. Innanzitutto, e come si è già detto, la sua diffusione è rimasta molto contenuta. Questo è avvenuto non solo per la sfavorevole dinamica della produttività nel nostro paese (fatta eccezione per la seconda metà degli anni Novanta)⁷², ma anche perché l'ambito contrattuale è stato prevalentemente aziendale, soprattutto nel settore industriale, e non ha quindi consentito di sviluppare la contrattazione decentrata nei settori e nelle aree caratterizzate da strutture produttive di piccole dimensioni. D'altra parte, persino il livello aziendale appare ormai inadeguato a realizzare in modo soddisfacente la contrattazione dei premi, in quanto il ricorso sempre più diffuso a forme di esternalizzazione di attività e di lavoro e, più in generale, di scomposizione dell'organizzazione produttiva, rende difficile anche stabilire chi produce, e dove, gli aumenti di produttività e quella dell'impresa finale finisce per dipendere dall'efficienza e dalla qualità del prodotto di centinaia di altre aziende⁷³.

Altri limiti hanno riguardato la qualità della disciplina in materia di premi. Da un lato, infatti, non si sono diffusi criteri e metodi efficaci di misurazione e di ripartizione della produttività a livello territoriale, pur individuati in alcuni contratti particolarmente innovativi⁷⁴; dall'altro, e viceversa, sono ancora diffusi i casi di consolidamento dei premi, che sono, quindi, poco variabili e poco partecipativi. La partecipazione ottenuta dai lavoratori, infatti, non ha condotto a un aumento sostanziale del loro grado di coinvolgimento e di codeterminazione nelle decisioni dell'impresa, ma è stata il più delle volte limitata all'aspetto retributivo. È questa, del resto, l'impostazione confermata da Confindustria⁷⁵ e gli accordi sottoscritti di recente non sembrano diversamente orientati.

⁷² Cfr., *supra*, la bibliografia cit. in nota 61.

⁷³ Sui criteri di misurazione della produttività a livello di impresa, di settore produttivo e di sistema economico cfr. L. Costabile, *op. cit.*, in particolare il par. 3.2.

⁷⁴ Si vedano, ad esempio, quelli analizzati in L. Bellardi, *Obiettivi, discipline e buone pratiche dei contratti di secondo livello: una breve rassegna*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 1, 2008, pp. 187 ss.

⁷⁵ Il documento di Confindustria del 25 settembre 2005 parlava, infatti, di «partecipazione economica attraverso il 'salario variabile'» quale «elemento di sviluppo della competitività», nella logica di relazioni industriali di tipo collaborativo.

L'AQ, che anche su questi profili riprende la pre-intesa con Confindustria, conferma che la contrattazione di secondo livello «collega incentivi economici al raggiungimento di obiettivi di produttività, redditività, qualità, efficienza, efficacia e altri elementi rilevanti ai fini del miglioramento della competitività nonché ai risultati legati all'andamento economico delle imprese, concordati fra le parti»⁷⁶: fin qui la novità – per lo meno rispetto al Protocollo del '93 ed alle relative esperienze applicative – è sostanzialmente lessicale, poiché si parla di incentivi, e non più di erogazioni.

L'AQ e i successivi accordi, però, introducono diverse previsioni mirate – come le norme legislative che, a questo fine, concedono benefici ai datori di lavoro che «spontaneamente» negoziano a tale livello – a incentivare la contrattazione decentrata di queste voci retributive: il che, come si è più sopra osservato⁷⁷, indica che tali accordi *non* riconoscono alle rappresentanze dei lavoratori «un vero e proprio diritto all'apertura della trattativa per l'istituzione del premio di produzione in ciascuna azienda in cui il nuovo sistema si applicherà»⁷⁸, poiché gli incentivi non si giustificerebbero se tali intese avessero effettivamente introdotto un obbligo a negoziare.

L'incentivazione più importante consiste nell'incrementare, rendere «strutturali, certe e facilmente accessibili» le misure legislative in vigore di decontribuzione e di detassazione dei premi⁷⁹. Essa, però, non è nella disponibilità dei soggetti negoziali – che si limitano,

⁷⁶ Vedi il punto 9 dell'AQ. Sul punto, alcuni autori richiamano il rischio che il modello di crescita dei livelli salariali possa rivelarsi «non del tutto equo», essendo collegato «a variabili non del tutto riconducibili alle *performances* del fattore lavoro ma a quelle di sistema [...], con la conseguenza di trasferire sui lavoratori rischi e costi della competitività che invece dovrebbero gravare sulle imprese»: così M. Esposito, G. Gentile, *Costo del lavoro, competitività delle imprese e nuova struttura della contrattazione collettiva*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 2, 2009, pp. 273 ss., qui pp. 298-299. Ma sul concetto di produttività e sul collegamento tra produttività e retribuzioni vedi gli *Interventi* di V. Bavaro, L. Costabile, M. D'Onghia e A. Lassandari in *Riv. giur. lav.*, I, n. 2, 2009, pp. 175 ss., 213 ss., 257 ss., 299 ss.

⁷⁷ Cfr., *supra*, il par. 3, a proposito dell'ambito di applicazione della contrattazione decentrata, nonché *infra*, per la conferma esplicita contenuta nel rinnovo dei metalmeccanici, il par. 9.

⁷⁸ P. Ichino, *Note tecniche sull'Accordo interconfederale del 22 gennaio*, in *lavoce.info*, 30 gennaio 2009.

⁷⁹ Vedi il punto 9 dell'AQ, il punto 3.1, cpv. 2, dell'AI Confindustria e il punto 1, cpv. 7, dell'AI dell'artigianato del 21.11.2008.

infatti, a sottolinearne la «necessità» – ed è a carico del bilancio pubblico, e non delle imprese⁸⁰.

Nessun impegno esplicito in questo senso, peraltro, è stato assunto dal governo nell'AQ, essendo quest'ultimo presente al tavolo solo in veste di datore di lavoro, come già si è detto. Resta da vedere, dunque, sia se la richiesta – che è comunque già condizionata ai vincoli di finanza pubblica menzionati in chiusura dell'Accordo quadro⁸¹ – sarà accolta in sede legislativa, sia se l'eventuale nuovo provvedimento legislativo in materia continuerà a consentire l'estensione dell'incentivazione anche agli aumenti e ai premi concessi unilateralmente dal datore di lavoro privato in relazione a incrementi di produttività, competitività, ecc.⁸²: questo sarebbe, infatti, un ulteriore e chiaro segnale di *labour exclusion*⁸³.

Ulteriori previsioni incentivanti sono dirette alle piccole e medie imprese. L'AQ dispone che gli «specifici accordi» possano prevedere, «in ragione delle caratteristiche dimensionali, apposite modalità e condizioni» per la diffusione della contrattazione di secondo livello nelle piccole e medie imprese, con le incentivazioni previste dalla legge⁸⁴.

L'AI Confindustria e il Protocollo dell'agricoltura prevedono, a loro volta, che i contratti nazionali possano «concordare linee guida utili a definire modelli di premio variabile [...] che potranno essere adottate e/o riadattate» in funzione delle esigenze delle aziende – o dei territori – interessati⁸⁵.

L'AI Confindustria contiene, inoltre, anche una clausola diretta a incentivare la contrattazione territoriale dei premi attraverso la determinazione nei contratti di questo livello di «criteri di misurazione e valutazione economica della produttività, della qualità e degli altri elementi di competitività [...] sulla base di indicatori as-

⁸⁰ Per Scarpelli (*op. cit.*) questo segnala «quasi [...] una sfiducia delle parti nella capacità di dare adeguato sviluppo ai sistemi di retribuzione variabile in assenza del ruolo di sostegno dello Stato».

⁸¹ E richiamata nella *Premessa* all'AI Confindustria.

⁸² Un'ipotesi che, secondo Carinci (*op. cit.*, pp. 12-13), la formulazione del punto 9 dell'AQ non sembra sostenere.

⁸³ G.P. Cella, T. Treu, *op. cit.*, p. 164.

⁸⁴ Vedi il punto 14 dell'AQ.

⁸⁵ Vedi il punto 3.4 dell'AI Confindustria e il punto 6, cpv. 3 e 4, del Protocollo dell'agricoltura.

sunti a livello territoriale con riferimento alla specificità delle imprese del settore»⁸⁶.

Queste previsioni sono certamente positive quanto ai destinatari, ma poco significative – e innovative – nel contenuto. Esse, infatti, rinviano alla contrattazione la definizione di linee guida o di modelli di premio variabile: nulla che non si potesse fare o che non sia già stato fatto in diversi contratti nazionali e decentrati anche in mancanza di esse. Viceversa, come è stato rilevato a proposito dell'AI Confindustria, non vi è alcuna previsione che rafforzi il collegamento – carente o assente nella maggior parte delle imprese, soprattutto minori – tra contrattazione decentrata, innovazione tecnico-organizzativa, qualità del lavoro e produttività⁸⁷.

Infine, riprendendo alcune proposte contenute nel documento sindacale unitario, l'Accordo interconfederale rafforza opportunamente la disciplina procedurale della contrattazione aziendale in materia, prevedendo che i parametri e i meccanismi utili alla determinazione quantitativa del premio variabile debbano anche assicurare «piena trasparenza sui parametri assunti e il rispetto dei tempi delle verifiche e una approfondita qualità dei processi di informazione e consultazione»⁸⁸.

7. Rapporto tra i livelli, conflitti di regolazione e clausole di uscita

Nell'AQ, come si è detto, le parti confermano un modello di struttura contrattuale a due livelli, con un decentramento basato per il momento solo su raccordi oggettivi, essendo stata rinviata a una successiva fase la negoziazione di nuove regole in materia di rappresentanza⁸⁹.

⁸⁶ Vedi il punto 3.3, cpv. 3, dell'AI Confindustria.

⁸⁷ In questo senso M. Carrieri, *La ricerca faticosa...*, cit., e N. Acocella, R. Leoni, *La riforma della contrattazione: una valutazione e soluzioni innovative. Un ruolo attivo per la politica economica*, in *Working Paper*, n. 54, Dipartimento di Studi Geoeconomici, Linguistici, Statistici, Storici per l'Analisi Regionale, La Sapienza Università di Roma, in <http://www.unibg.it/dati/bacheca/783/35966.pdf>, aprile 2009.

⁸⁸ Vedi il punto 3.3, cpv. 4 e 5, dell'AI Confindustria.

⁸⁹ Il punto 17 dell'AQ prevede, infatti, che, «salvo quanto già definito in specifici comparti produttivi, i successivi accordi dovranno definire, entro 3 mesi, nuove regole in materia di rappresentanza delle parti nella contrattazione collettiva valutando le

Il problema che si pone, quanto al rapporto tra i livelli, riguarda la tenuta del sistema e, cioè, come garantire un'interpretazione e un'applicazione coerente e corretta delle regole stabilite ai livelli superiori di contrattazione nei contratti di livello inferiore, con particolare riferimento a quelle in materia di ripartizione delle competenze.

Anche a prescindere dal considerare gli effetti che la firma separata delle intese può determinare sotto questo profilo, il problema è 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, né da una crescente specializzazione dei livelli contrattuali, essendo praticamente impossibile definire regole di ripartizione così precise da porre al riparo da qualsiasi conflitto di regolazione. D'altra parte le clausole in materia 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 dal contratto nazionale.

A questo fine, mancando per il settore privato meccanismi legislativi di soluzione dei conflitti normativi come quelli previsti nel settore pubblico⁹⁰, i soggetti negoziali hanno scelto di operare con gli strumenti dell'autonomia collettiva e di muoversi, quindi, nell'ottica dell'autorafforzamento del contratto collettivo⁹¹.

Ed infatti l'AQ e l'AI Confindustria – ma non gli accordi dell'agricoltura e dell'artigianato – prevedono che le eventuali controversie sull'applicazione delle regole in materia di assetti contrattuali e, più specificamente, di competenze della contrattazione decentrata siano disciplinate dall'autonomia collettiva con strumenti di conciliazione e di arbitro⁹².

diverse ipotesi che possono essere adottate con accordo, ivi compresa la certificazione all'INPS dei dati di iscrizione sindacale».

⁹⁰ Vedi l'art. 40, co. 3-*quinquies* d.lgs. n. 165/2001, come modificato dal d.lgs. n. 150/2009.

⁹¹ Sul punto e, più in generale, sui rapporti tra contratti collettivi di diverso livello e sulla natura giuridica delle clausole di rinvio vedi C. Zoli, *Gli obblighi a trattare nel sistema dei rapporti collettivi*, Padova, Cedam, 1992, pp. 313 ss., e, più di recente, Id., *Struttura della contrattazione e rapporti tra contratti collettivi di diverso livello*, in M. Rusciano, C. Zoli, L. Zoppoli (a cura di), *Istituzioni e regole del lavoro flessibile*, Editoriale Scientifica, 2006, pp. 301 ss., qui pp. 313 ss., e la bibliografia ivi citata.

⁹² Vedi, rispettivamente, il punto 12 dell'AQ e il punto 3.6, cpv. 1-4, dell'AI Confindustria: su quest'ultima disciplina v. V. Ferrante, *L'accordo interconfederale...*, cit., in particolare il par. 4.

È questa la conseguenza più naturale della logica – organicamente seguita dalla Commissione Giugni – secondo la quale il positivo andamento delle relazioni collettive è favorito dalla predisposizione di strumenti che privilegino e antepongano il confronto al conflitto, sì da prevenirlo⁹³: una logica implicita nel Protocollo del '93 e in parte già seguita da numerosi contratti di categoria, ma che diventa stridente in un accordo sulle regole separato.

Ancora in relazione al profilo del rapporto tra livelli contrattuali, oltre che della incentivazione della contrattazione decentrata, c'è poi da segnalare una delle maggiori novità delle recenti intese – con l'eccezione di quelle del settore artigiano – e, cioè, la formalizzazione delle c.d. clausole di uscita (o di apertura), considerate un altro strumento da utilizzare per incentivare o «valorizzare» la contrattazione decentrata e per favorire una più ampia flessibilizzazione dei trattamenti⁹⁴.

⁹³ Vedi Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993, *Relazione finale*, in *Riv. giur. lav.*, I, 1998, pp. 571 ss., in particolare il par. 47.

⁹⁴ In realtà la previsione non è del tutto nuova: vedi, infatti, l'art. 18 (CCNL e contrattazione aziendale), Sez. B, punto 3 (la valorizzazione del ruolo del livello aziendale di contrattazione) del CCNL Chimici Confindustria 10 maggio 2006 e il successivo Accordo nazionale in materia di Linee guida su accordi aziendali in deroga alla normativa prevista dal CCNL, del 29 giugno 2007 (in *Boll. Adapt*, 6 luglio 2007, n. 27). In quest'ultimo le parti sottolineano che «nel sistema chimico di Relazioni Industriali il ruolo del CCNL non è solo quello della regolazione di obblighi e diritti ma anche quello di strumento per cogliere esigenze, orientare scelte e comportamenti, favorire lo sviluppo di relazioni sindacali a livello aziendale adeguate a supportare il cambiamento e a sostenere e sviluppare la competitività delle imprese e l'occupazione complessiva». Questo accordo prevede, inoltre, che i contratti in deroga debbano ricevere unanime parere di conformità da parte di una Commissione nazionale di contrattazione costituita da rappresentanti delle parti stipulanti; introduce specifiche procedure di informazione e di consultazione dei lavoratori interessati sulle finalità degli accordi; esclude che i contratti in deroga possano comportare interventi sui minimi contrattuali e sui diritti individuali irrinunciabili. Su questa disciplina vedi V. Bavaro, *Chimicofarmaceutico. Un contratto che sperimenta il nuovo*, in *Il diario del lavoro*, www.ildiariodellavoro.it, 6 giugno 2006, e F. Scarpelli, *Le regole dei chimici: il rapporto tra CCNL e contratto aziendale. Una sperimentazione interessante*, in *Note informative*, n. 36, 2006, pp. 59 ss. Sulla contrattazione in deroga nei paesi europei vedi S. Sciarra, *L'evoluzione della contrattazione collettiva in Europa*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2006, n. 4, pp. 447 ss., qui pp. 471 ss. Con riferimento alla Germania, vedi R. Santagata, *La contrattazione collettiva in Germania: tecniche di decentramento e vincoli costituzionali*, in *Dir. lav. rel. ind.*, n. 4, 2005, pp. 637 ss., e M. Borzaga, *I più recenti sviluppi della contrattazione collettiva in Germania: clausole di apertura, orario di lavoro e retribuzione*, in M. Rusciano, C. Zoli, L. Zoppoli (a cura di), *Istituzioni e regole...*, cit., pp. 555 ss.

L'AQ, infatti, riconosce agli accordi territoriali e aziendali la facoltà di derogare il contratto nazionale e rinvia alle «specifiche intese» la definizione delle «procedure, modalità e condizioni» per l'introduzione di tali clausole. La facoltà di deroga è estremamente ampia, se non indeterminata, sotto ogni profilo: gli obiettivi, che sono quelli di «governare, direttamente nel territorio o in azienda, situazioni di crisi o [...] favorire lo sviluppo economico e occupazionale»; il contenuto, in quanto possono essere modificati «in tutto o in parte [...] singoli istituti economici o normativi dei contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria»⁹⁵; la durata, visto che le deroghe possono essere introdotte «anche in via sperimentale e temporanea»⁹⁶ e, dunque, *anche* in via definitiva. La facoltà di deroga, infine, non è soggetta ad alcun controllo o approvazione da parte dei soggetti negoziali nazionali, è svincolata «da qualunque filtro»⁹⁷, sì da trasformare le regole da un «*prius* rispetto alla produzione in un *posterius*»⁹⁸.

L'AI con Confindustria e il Protocollo del settore agricolo, invece, hanno opportunamente integrato la disciplina dell'AQ, prevedendo che «la facoltà di modificare è esercitabile sulla base di parametri oggettivi individuati dal CCNL»⁹⁹ e che «in ogni caso le intese devono essere approvate dalle parti stipulanti il CCNL», anche «preventivamente ed espressamente», secondo il Protocollo del settore agricolo¹⁰⁰.

⁹⁵ È evidente che questa previsione non contraddice il principio di non ripetibilità della contrattazione sulle stesse materie, in quanto quest'ultimo è finalizzato a evitare la duplicazione di costi derivante dalla sovrapposizione di discipline negoziali nazionali e decentrate e, quindi, si applica solo alla contrattazione acquisitiva e non a quella concessiva.

⁹⁶ Vedi il punto 16 dell'AQ.

⁹⁷ «O soglia di rappresentatività minimale»: così A. Pizzoferrato, *Accordo separato del 22 gennaio 2009: quali ulteriori prove di dialogo?*, in *lavoce.info.it.*, 5 marzo 2009.

⁹⁸ Così V. Bavaro, *Alcune questioni...*, cit.

⁹⁹ L'AI Confindustria (vedi il punto 5.1, cpv. 1-3) ha anche indicato alcuni parametri oggettivi: «l'andamento del mercato del lavoro, i livelli di competenze e professionalità disponibili, il tasso di produttività, il tasso di avvio e di cessazione delle iniziative produttive, la necessità di determinare condizioni di attrattività per nuovi investimenti».

¹⁰⁰ Vedi il punto 5.1, cpv. 1-3, dell'AI Confindustria e il punto 7 del Protocollo settore agricolo. È da notare che queste condizioni erano già state previste nell'Accordo del settore chimico sugli accordi aziendali in deroga del 2007 e rivendicate nel documento sindacale unitario del 2008 sulle *Linee di riforma della struttura della contrattazione*.

Queste ultime erano tra le condizioni più rilevanti che anche la Commissione Giugni, nel proporre l'adozione delle clausole di uscita, aveva indicato non solo per salvaguardare le deroghe che le parti 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 e interessi da regolare, ma anche per rafforzare il raccordo tra politiche contrattuali di diverso livello, confermando che il ruolo di governo del sistema contrattuale e del decentramento doveva rimanere saldamente affidato ai soggetti negoziali nazionali e, dunque, al contratto nazionale¹⁰¹. In definitiva, a queste condizioni le clausole di uscita possono non solo arginare prassi che sono spesso frutto dell'asimmetria di potere esistente tra le parti a livello aziendale¹⁰² e che finora sono state nella sostanza pressoché libere, anche secondo orientamenti diffusi in giurisprudenza¹⁰³, ma anche favorire la sperimentazione «controllata» di nuovi assetti normativi¹⁰⁴ e rendere il modello contrattuale più elastico, ma comunque coeso.

Quanto al livello al quale possono essere stipulati gli accordi in deroga, l'AI con Confindustria menziona esplicitamente solo quello aziendale, laddove nel settore agricolo non è da escludere che possa essere sia territoriale, sia aziendale¹⁰⁵, considerato non tanto che così prevede l'AQ, quanto il fatto che – come si è detto più sopra – nell'intesa di settore le parti hanno previsto la possibilità di sperimentare, «in ipotesi definite e delimitate, forme di contrattazione alternative al livello territoriale». È realistica, dunque, l'ipotesi che la derogabilità *in peius* della disciplina contrattuale nazionale diventi la *condizione* per la stipulazione di accordi decentrati a livelli diversi da quelli tradizionalmente praticati.

Si complica ulteriormente, poi, il problema dell'efficacia sogget-

¹⁰¹ Non a caso A. Tursi parla in proposito di un «potenziamento centralmente controllato della contrattazione decentrata»: vedi *È davvero necessaria una rivoluzione maggioritaria?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2006, pp. 299 ss., qui p. 309.

¹⁰² F. Lauria, *La «derogabilità» del contratto nazionale*, in *Dossier Adapt*, *www.bollettinoadapt.it*, n. 5, 2009.

¹⁰³ Un «effetto sicuramente non voluto dagli stipulanti, ma ricostruibile sul piano interpretativo», secondo A. Lassandari, *La contrattazione di secondo livello*, cit., p. 155.

¹⁰⁴ In questo senso L. Mariucci, *Il sistema contrattuale: ricostruire più che riformare*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2006, pp. 281 ss., qui pp. 287 ss.

¹⁰⁵ Vedi in questo senso anche V. Leccese, G. Roma, M. Lozito, *La contrattazione...*, cit., p. 135.

tiva dei contratti in deroga, anche considerata la firma separata dell'AQ e dell'accordo interconfederale con Confindustria e, dunque, la possibilità che ai diversi livelli i contratti siano sottoscritti da soggetti negoziali diversi¹⁰⁶.

Ulteriori dubbi solleva, infine, la scelta di valorizzare il secondo livello di contrattazione mediante la mera derogabilità *in peius*, anziché attraverso l'ampliamento e la specializzazione delle funzioni del contratto decentrato – come ancora aveva proposto la Commissione Giugni – e il recupero della clausola del Protocollo del '93 sugli effetti sociali delle trasformazioni aziendali, che riconosce al livello negoziale aziendale ampie potenzialità adattive – oltre che derogatorie – della disciplina contrattuale nazionale¹⁰⁷. E in effetti il successivo AI con Confindustria ha reintrodotta tale clausola, ma in aggiunta, e non in alternativa, alle clausole di uscita¹⁰⁸.

8. Il «modello» di struttura contrattuale e la pluralità dei sistemi

Si può ora tentare di delineare il modello di struttura contrattuale che emerge dall'Accordo quadro e dagli accordi successivi, riassumendone gli aspetti essenziali, in modo da comprendere anche quali siano stati gli equilibri raggiunti.

In proposito è opportuno ricordare che i sindacati, confermando nel complesso la scelta di un modello di decentramento organizzato, rivendicavano il rafforzamento del ruolo del contratto nazionale in materia di retribuzione, da un lato, e l'estensione effettiva della contrattazione decentrata, soprattutto attraverso la diffusione di

¹⁰⁶ E, come rileva Ricci (*op. cit.*, p. 369), il problema potrebbe ulteriormente «complicarsi nel caso in cui il contenuto del contratto di secondo livello non sia necessariamente tutto concessivo, ma contenga anche miglioramenti (normativi e/o retributivi)».

¹⁰⁷ Tale clausola (cap. 2, punto 3, cpv. 5, del Protocollo del '93) riserva al livello aziendale la funzione di gestire «gli effetti sociali connessi alle trasformazioni aziendali quali le innovazioni tecnologiche, organizzative e i processi di ristrutturazione che influiscono sulle condizioni di sicurezza, di lavoro e di occupazione, anche in relazione alla legge sulle pari opportunità» e, dunque, è 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 normali cadenze negoziali anche quando abbiano questa natura.

¹⁰⁸ Vedi il punto 3.2 dell'AI Confindustria.

quella territoriale, dall'altro. I sindacati, inoltre, pur confermando il ruolo del contratto nazionale come «centro regolatore» delle competenze del contratto di secondo livello, qualificavano i due livelli come tra loro complementari. Ne scaturiva un modello di sistema negoziale che poteva anche essere definito bipolare.

Più difficile è rappresentare la posizione delle organizzazioni imprenditoriali, essendo diversi sotto molti profili gli assetti contrattuali nei quali esse agivano prima dell'accordo – con riferimento in particolare alle differenze relative all'ambito del decentramento e alle sue funzioni – e, dunque, le modifiche del sistema cui puntavano. Un minimo comun denominatore, almeno per il settore privato, si può probabilmente individuare nell'interesse per un ampliamento delle competenze del secondo livello in vista di una maggiore flessibilità dei trattamenti legata alle specifiche condizioni aziendali e territoriali: cioè per un sistema contrattuale più fortemente decentrato, ma comunque coordinato.

Se si considerano gli esiti delle trattative, emerge innanzitutto un ruolo piuttosto ampio – e più rilevante rispetto al passato – del *livello interconfederale*. Come già si è visto, in base all'AQ ad esso è demandata la verifica sull'esistenza di eventuali scostamenti (significativi) tra inflazione prevista e reale; la razionalizzazione dei contratti di categoria; la regolazione – insieme, o in alternativa, a quello di categoria – del sistema di relazioni industriali; la possibilità di intervenire nei casi di crisi dei negoziati per il rinnovo dei contratti nazionali¹⁰⁹ e, infine, la verifica sulla funzionalità delle nuove regole sulla struttura contrattuale¹¹⁰: attività – soprattutto queste ultime due – che rispondono chiaramente ad una esigenza di controllo e di governo della dinamica del nuovo sistema contrattuale, il quale, però, appare di conseguenza più centralizzato.

Queste innovazioni incidono molto relativamente – e per ragioni differenti – sulla struttura contrattuale dell'agricoltura e dell'artigianato. Nel primo settore, infatti, il livello negoziale più elevato è quello nazionale di categoria ed il relativo contratto viene stipulato dagli stessi soggetti che hanno negoziato il Protocollo d'intesa del 2009 e, cioè, le confederazioni per i datori di lavoro e le federazioni di categoria per i lavoratori: in sostanza, in agricoltura il livello in-

¹⁰⁹ Vedi il punto 7 dell'AQ.

¹¹⁰ Vedi il punto 2, cpv. 5, dell'AQ.

terconfederale coincide con quello di categoria e quest'ultimo ne assorbe le funzioni.

Nel settore artigiano, invece, la contrattazione interconfederale è tradizionalmente rilevante, tanto da essere articolata su due livelli (nazionale e regionale) come quella di categoria e da avere in proprio la titolarità negoziale su una serie di materie – come, per esempio, i diritti sindacali, le relazioni sindacali, il sistema di rappresentanza, la struttura contrattuale, la struttura retributiva, il mercato del lavoro¹¹¹ – che negli altri settori rientrano normalmente nelle competenze del contratto di categoria, con la conseguenza che il ruolo di quest'ultimo è più «leggero». Con i nuovi accordi, poi, il livello confederale rafforza ulteriormente le proprie competenze, in quanto aggiunge quella sulla razionalizzazione dei contratti di categoria e quelle connesse al sistema di tutela del potere d'acquisto delle retribuzioni. In proposito va nuovamente ricordato che l'accordo del 2009 ha attribuito al livello interconfederale la verifica sugli eventuali scostamenti significativi tra inflazione prevista e reale e definito la retribuzione base sulla quale applicare l'indice previsionale per ciascun livello di inquadramento, ma ha anche fissato la percentuale di incremento dei minimi retributivi per l'anno in corso. Di conseguenza, nell'artigianato le competenze del contratto nazionale in materia di retribuzione sono sostanzialmente applicative di quanto previsto dal soggetto terzo e dall'accordo interconfederale per l'adeguamento dei salari all'inflazione e limitate in assoluto, considerato che in questo settore non è stato nemmeno introdotto l'elemento economico di garanzia.

Nell'AI Confindustria il livello interconfederale sembra destinato ad assumere un ruolo ancora più ampio di quello disegnato dall'Accordo quadro. Infatti, per verificare il corretto funzionamento delle regole definite dall'Accordo e fornire linee di orientamento alle proprie articolazioni organizzative, «in una logica di diffusione delle *best practices*», le parti hanno deciso di costituire a livello interconfederale un Comitato paritetico, quale specifica sede di monitoraggio, analisi e raccordo costante delle dinamiche della contrattazione collettiva ai vari livelli e dell'andamento dei principali aspetti

¹¹¹ Ma anche gli strumenti operativi bilaterali, la formazione, l'ambiente e la sicurezza, le pari opportunità, nonché «altri titoli individuati dalle parti»: vedi il punto II.2 dell'AI del 2008.

delle relazioni industriali. Le funzioni e le competenze del Comitato spaziano dalla verifica sulla significatività degli scostamenti tra inflazione prevista e reale alla possibilità di intervenire in caso di crisi dei negoziati, valutando le ragioni che non hanno consentito il rinnovo rapido dei contratti di categoria ed adottando linee di orientamento per favorire il superamento delle difficoltà negoziali; dalla possibilità di modificare o di innovare gli strumenti di incentivazione della contrattazione di secondo livello, alla verifica dell'interesse delle associazioni di categoria su ipotesi di razionalizzazione dei contratti nazionali¹¹². Insomma, come è stato sottolineato, il Comitato è un «istituto di autogoverno dell'intero sistema», più adatto a un sistema contrattuale centralizzato che ad uno decentrato, il cui funzionamento e le cui funzioni, però, potrebbero essere pregiudicate dal carattere non unitario dell'intesa della quale dovrebbe governare l'applicazione¹¹³.

Passando al ruolo del *contratto nazionale*, esso appare ridimensionato in materia di retribuzione¹¹⁴. La funzione di tutelarne il potere d'acquisto è ancora incerta quanto a efficacia del metodo previsto e comunque, essendo condivisa con il soggetto terzo e con la sede paritetica interconfederale, risulta in larga misura attratta al livello superiore. La funzione di redistribuire la produttività media di settore, già prevista dal Protocollo del '93, è stata eliminata e sostituita per le imprese di Confindustria – ma non nell'artigianato e in agricoltura – da quella di determinare un elemento economico di garanzia, i cui effetti sulla estensione della contrattazione decentrata appaiono, però, potenzialmente negativi. La funzione di aumentare le retribuzioni, quindi, risulta spostata – prevalentemente nell'AI Confindustria ed esclusivamente in quelli dell'artigianato e dell'agricoltura – in sede decentrata, sempre che questa venga concretamente attivata.

Insomma, la funzione normativa del contratto nazionale – pur

¹¹² Vedi la Premessa all'AI, i punti 2.2 (cpv. 4), 2.4. (ultimo cpv.), 3.4 (ultimo cpv.) e 8, nonché il Regolamento per il funzionamento del Comitato paritetico interconfederale allegato all'AI.

¹¹³ Così G.P. Cella, *Struttura contrattuale: una riforma incerta e non condivisa*, in *QRS*, n. 2, 2009, pp. 139 ss. Per una analisi delle funzioni del Comitato ed opinioni convergenti sulla impronta centralizzatrice di queste previsioni vedi pure F. Carinci, *Una dichiarazione d'intenti...*, cit., p. 9, e V. Ferrante, *L'accordo interconfederale...*, cit.

¹¹⁴ Nello stesso senso v. F. Scarpelli, *I contenuti e i problemi dell'accordo...*, cit.

confermata formalmente e con enfasi da alcuni accordi – *si appanna* in materia di retribuzione e non solo in questa, soprattutto nel caso che la contrattazione in deroga peggiorativa, che comunque potenzia le funzioni del contratto decentrato, non sia efficacemente governata dal contratto nazionale ovvero sia consentita con una certa larghezza¹¹⁵.

La funzione di regolare il sistema di relazioni industriali a livello nazionale e decentrato, mentre è del tutto affidata al livello interconfederale nel settore artigiano, è confermata, invece, al contratto nazionale nell'AI Confindustria, ma sotto la supervisione del livello interconfederale, e appare insidiata dalla potenziale concorrenza (anche *sleale?*) della legge nella determinazione delle competenze delegate al secondo livello contrattuale. D'altra parte, questo accordo formalizza l'intervento delle parti nazionali nella composizione in seconda istanza delle controversie che insorgano a livello decentrato nell'applicazione delle clausole che disciplinano il secondo livello¹¹⁶: ma questa previsione, che ad avviso di alcuni autori «conduce nella direzione di un accentramento della negoziazione» verso il vertice categoriale¹¹⁷, sembra intesa piuttosto ad affidare al livello nazionale un ruolo di raccordo del decentramento e delle relative politiche contrattuali, proprio come la disciplina sulle clausole di uscita.

Quanto alla *contrattazione di secondo livello*, mentre – come si è detto – gli accordi dell'agricoltura e dell'artigianato contengono previsioni significative nella prospettiva di una copertura tendenzialmente totale della contrattazione decentrata e del suo effettivo svolgimento, prevedendo la possibilità di sperimentare il ricorso a diverse articolazioni di tale livello, nell'AI Confindustria manca, come pure si è sottolineato, un impegno diretto e formale dei datori di lavoro a renderlo effettivo, estendendo il ricorso alla contrattazione territoriale, in modo da coinvolgere anche le piccole imprese: un impegno che avrebbe potuto controbilanciare il rafforzamento della sede in-

¹¹⁵ Si incrina, insomma, la «idea della centralità del contratto collettivo nazionale di lavoro [...]. La funzione storica indiscutibile [...] di garantire l'uniformità di trattamento di tutti i lavoratori sul piano nazionale», di cui O. Mazzotta aveva dichiarato di non riuscire a liberarsi: vedi *Democrazia industriale e regole del gioco*, in *RIDL*, n. 4, 2006, pp. 426 ss., qui p. 429.

¹¹⁶ Vedi il punto 3.6 dell'AI Confindustria.

¹¹⁷ Vedi V. Ferrante, *L'accordo interconfederale...*, cit., par. 4.

terconfederale e, soprattutto, il tendenziale ridimensionamento delle funzioni del contratto nazionale, soprattutto in materia di retribuzione.

Peraltro, anche gli incentivi all'estensione del secondo livello negoziale e, in particolare, alla contrattazione di voci retributive legate all'andamento delle imprese appaiono aleatori e, comunque, essi sembrano idonei a favorire, più che la totale diffusione, «un maggior peso economico della contrattazione decentrata»¹¹⁸: ipotesi evidentemente di dubbia realizzazione nell'immediato. Infatti è «difficile anche pensare che in una fase di caduta della produzione industriale, di riduzione della domanda di beni e di servizi, di salita della disoccupazione, si aprano molti spazi per la negoziazione di aumenti salariali legati alla dinamica della produttività»¹¹⁹. Ed è comunque probabile che, quand'anche si aprissero, questi riguarderebbero le imprese (e i territori) sindacalmente più forti, lasciando che negli altri l'eventuale maggiore reddito prodotto vada ai profitti o venga distribuito attraverso la contrattazione individuale, «con un inevitabile aumento delle disuguaglianze»¹²⁰.

In definitiva, l'accordo con Confindustria rischia di confermare l'assenza della contrattazione decentrata in vaste aree di impresa, con la conseguenza di continuare a frustrare l'obiettivo di incentivare la cooperazione tra lavoratori e imprenditori e, soprattutto, di ridurre di fatto la struttura contrattuale al solo e depotenziato livello nazionale, centralizzandola.

L'ultimo elemento del quale tener conto per valutare il «modello» di struttura contrattuale riguarda, infine, la distribuzione delle competenze tra i livelli contrattuali.

In agricoltura, considerando sia l'ambito territoriale del secondo livello e la tendenziale copertura totale di quest'ultimo; sia la peculiare disciplina che assegna competenze ampie ed importanti ad entrambi i livelli, ivi comprese quella sulle clausole di uscita, si può parlare di un modello contrattuale sostanzialmente bipolare.

Nell'artigianato, anche se il CCNL ha funzioni piuttosto contenute, il modello appare addirittura tripolare, perché al livello confederale ed a quello di categoria sono attribuite alcune competenze esclu-

¹¹⁸ M. Carrieri, *La ricerca faticosa...*, cit.

¹¹⁹ Così G.P. Cella, *Struttura contrattuale...*, cit., p. 146.

¹²⁰ F. Scarpelli, *I contenuti e i problemi dell'accordo...*, cit.

sive e la contrattazione regionale può disciplinare – o ridisciplinare, non essendovi la clausola di non ripetibilità – tutte le altre materie.

Nell'AI Confindustria, infine, la configurazione del sistema appare *sospesa* tra centralizzazione e decentramento per il ruolo forte del livello interconfederale, per l'alleggerimento di quello del contratto di categoria, per l'incertezza sull'estensione della contrattazione decentrata, nonché sulle sue competenze, basate formalmente sul criterio della delega, sulla clausola generale di non ripetibilità e sulle clausole di uscita, che lasciano il rapporto tra i livelli in bilico tra il criterio gerarchico e quello funzionale.

In tale accordo, infatti, non c'è nessuna indicazione specifica sulle materie e gli istituti da delegare al secondo livello, per non incrinare l'autonomia della contrattazione di categoria e, soprattutto, per non ingessare il modello. Quindi, non se ne può trarre alcun indizio certo né di alleggerimento del ruolo del contratto nazionale, né di rafforzamento di quello decentrato, con la conseguenza che sia il criterio di distribuzione delle competenze, sia il grado effettivo di decentramento indotto dal nuovo assetto contrattuale potranno essere compiutamente valutati solo alla luce della disciplina che sarà dettata in materia dai singoli contratti nazionali – e, quindi, in relazione alla quantità e alla qualità delle materie rinviate – e soprattutto della effettiva diffusione della contrattazione decentrata.

In definitiva, se si considera anche la diversa durata dei contratti, triennale per le imprese Confindustria e quadriennale per quelle agricole e artigiane, dagli accordi stipulati nel settore privato emerge che al *modello contrattuale* disegnato dall'AQ corrisponde già una *pluralità di sistemi contrattuali*, che non appaiono chiaramente caratterizzati da un grado piuttosto basso di centralizzazione e da un alto grado di coordinamento, indicatori dei sistemi negoziali europei più virtuosi¹²¹, ma presentano gradi differenti di centralizzazione e di decentramento o sono profondamente «diversi», come quello dell'agricoltura. Questa non è una novità in assoluto, visto che la stessa

¹²¹ Per rispondere all'opportuno invito ad «allungare lo sguardo oltre il dibattito italiano», vedi S. Sciarra, *L'evoluzione della contrattazione collettiva...*, cit., nonché B. Caruso, *Sistemi contrattuali e regolazione legislativa in Europa*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2006, pp. 581 ss., e, sulle tendenze recenti degli assetti contrattuali nei principali paesi UE S. Negrelli, *L'evoluzione del dialogo sociale, degli assetti contrattuali e dell'attività negoziale in Europa*, in CNEL – Commissione dell'Informazione, *Le Relazioni sindacali in Italia e in Europa. Ripartizione e costo del lavoro. Rapporto 2006-2007*, in www.cesos.org.

cosa è successa con l'applicazione del Protocollo del '93¹²². Non si possono ancora calcolare, però, gli effetti moltiplicativi delle differenze che potrebbero derivare dall'applicazione di questi accordi nei contratti di categoria, tanto più ove anche questi siano firmati separatamente.

Dal punto di vista giuridico, infatti, le clausole sugli assetti contrattuali vincolano solo i soggetti collettivi che sottoscrivono gli accordi. C'è poi il problema dell'efficacia soggettiva delle clausole normative contenute nei contratti, nazionali e decentrati, che siano pure firmati separatamente¹²³. Un problema destinato a complicarsi ulteriormente, anche sul piano delle relazioni industriali, ove venisse meno il criterio di coordinamento soggettivo tra livelli contrattuali – cioè la colegittimazione negoziale a livello aziendale delle RSU e delle strutture territoriali dei sindacati stipulanti il contratto nazionale –, che fu fortemente voluto dagli imprenditori nel Protocollo del '93 e nell'accordo interconfederale sulle RSU dello stesso anno per garantire la coerenza tra politiche contrattuali di diverso livello e che è stato confermato anche nei più recenti rinnovi contrattuali¹²⁴. Ed è evidente che in questa situazione l'esigenza di contrastare le iniziative contrattuali separate diviene la motivazione principale della richiesta di una legge sulla rappresentatività¹²⁵.

¹²² Si consenta il rinvio al mio *Le relazioni industriali in transizione: nodi critici e ipotesi di riforma*, in *DRI*, n. 3, 2003, pp. 362 ss.

¹²³ Per una sintetica rassegna dei problemi posti dagli accordi separati sul piano giuridico e delle relazioni industriali cfr. F. Scarpelli, *op. ult. cit.*, e L. Mariucci, *I veleni dell'accordo separato*, in *Eguaglianza & Libertà*, www.eguaglianzaeliberta.it, 15 febbraio 2009. Sulla validità e l'efficacia soggettiva degli accordi separati, nonché sulle ricadute sul sindacato della mancata sottoscrizione di un contratto con riferimento alla titolarità dei diritti sindacali, vedi A. Maresca, *Accordi separati*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 3, 2009, pp. 523 ss. Sull'istituzione di enti bilaterali negli accordi separati vedi V. Bavaro, *Accordi separati ed enti bilaterali*, in *Riv. giur. lav.*, n. 1, 2010. In generale, sul tema dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo v. U. Carabelli, V. Leccese, *Una riflessione sul sofferto rapporto tra legge e autonomia collettiva: spunti dalla nuova disciplina dell'orario di lavoro*, in *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Padova, Cedam, 2005, pp. 345 ss.

¹²⁴ L'accordo di rinnovo del CCNL cemento, calce e gesso Confindustria del 18 febbraio 2010, per esempio, oltre a confermare la disciplina preesistente sulla contitolarità negoziale, ha introdotto una nuova clausola, secondo la quale anche «le richieste di rinnovo degli accordi aziendali dovranno essere sottoscritte congiuntamente» dalle RSU e dai sindacati territoriali delle organizzazioni stipulanti (art. 1, sez. B).

¹²⁵ Vedi G.P. Cella, T. Treu, *Relazioni industriali e...*, cit., p. 46. Ma, come efficacemente rileva U. Romagnoli (*Per il sindacato è una questione di identità*, in *Diritti Lavori*

Poiché, comunque, un'intesa separata sulle regole del conflitto – cioè sulle regole di governo della contrattazione collettiva e dei rapporti sindacali – può innescare un conflitto sulle regole che, oltre a molti altri esiti incerti, comporta sicuramente l'indebolimento di tutti i sindacati, della contrattazione collettiva e, più in generale, delle relazioni industriali, si è subito auspicato un riavvicinamento delle posizioni sindacali, che componesse le divergenze tecniche e consentisse di gestire unitariamente le diverse impostazioni culturali, in modo da coniugare la tradizionale ed essenziale funzione di contropotere del sindacato, tesa a correggere attraverso la contrattazione collettiva l'asimmetria di potere sociale e giuridico propria del lavoro salariato e a tutelare gli interessi e i diritti dei lavoratori in funzione dell'equità, con quella cooperativa, finalizzata a favorire la competitività delle imprese e lo sviluppo economico e dell'occupazione.

9. L'applicazione delle nuove regole nei successivi contratti nazionali di categoria

Anche in quest'ultima prospettiva e, più in generale, per verificare se e come le nuove regole confederali sulla struttura contrattuale siano state applicate a livello di categoria, è utile esaminare alcuni dei profili più significativi delle discipline introdotte dai rinnovi di categoria successivamente stipulati per le imprese aderenti a Confindustria¹²⁶.

Mercati, n. 1, 2009, p. 1 ss.), essa è indispensabile anche per consentire «il processo di rilegittimazione di un soggetto storico che dà segni di affaticamento».

¹²⁶ Sono stati considerati i rinnovi: pesca marittima, 20 maggio 2009; alimentaristi, 22 settembre 2009; metalmeccanici, 15 ottobre 2009; chimici, 18 dicembre 2009; cementieri, 18 febbraio 2010; occhialeria, 20 febbraio 2010. Si può subito notare che, benché le regole contenute nell'AI Confindustria, ai sensi delle disposizioni transitorie (punto 6.2), non valessero per i contratti nazionali e di secondo livello già scaduti, ma solo per quelli che avevano una scadenza (biennale o quadriennale) successiva alla data di entrata in vigore dell'Accordo stesso, alcuni contratti hanno continuato ad applicare la disciplina previgente, mentre altri hanno anticipato la decorrenza di quella nuova (compresa quella della parte normativa): vedi V. Leccese, G. Roma, M. Lozito, *La contrattazione...*, cit., pp. 127 ss. Sul rinnovo dei metalmeccanici, in particolare per i profili relativi all'efficacia giuridica del contratto separato rispetto a quello vigente, firmato nel 2008 e disdettato in anticipo rispetto alla sua naturale scadenza, vedi V.

Per quanto riguarda il nuovo sistema di *adeguamento del potere d'acquisto* delle retribuzioni, i rinnovi della *pesca marittima* e degli *alimentaristi* hanno determinato gli aumenti retributivi in misura superiore sia al tasso di inflazione previsto sulla base dell'indice IPCA, sia alle dinamiche dell'inflazione reale. Se si considera, in particolare, il CCNL alimentaristi, sul piano formale manca un riferimento in materia sia al Protocollo del '93 e, dunque, ai tassi di inflazione programmati, sia agli accordi del 2009 e, quindi, all'IPCA, essendo la soluzione adottata distinta da quella di entrambi i modelli: in effetti, non è stata esplicitata alcuna necessaria ed esclusiva correlazione tra incrementi retributivi nazionali ed inflazione¹²⁷.

Secondo le parti, però, l'importo più elevato degli aumenti previsto nel rinnovo degli alimentaristi non implica alcuna modifica del nuovo sistema di tutela delle retribuzioni dall'inflazione, essendo dovuto al recupero dell'inflazione pregressa. Esso, inoltre, compenserebbe il «sacrificio» retributivo imposto ai lavoratori da altre previsioni contenute nello stesso contratto, come quelle che introducono limiti alla contrattazione di secondo livello, facendone slittare le scadenze¹²⁸. Quest'ultima ipotesi, in realtà, non appare appropriata, perché gli incrementi retributivi previsti dal contratto nazionale si applicano a tutti i dipendenti del settore e non solo a quelli che sarebbero stati coperti dalla contrattazione decentrata. Sembra, dunque, che in questo contratto le parti non abbiano inteso delegare integralmente all'indice previsionale esterno la funzione regolativa delle retribuzioni propria del contratto nazionale di categoria e che, viceversa, esse abbiano considerato tale indice «una soglia minima, superabile pattiziamente a livello di categoria, riaffermando, così, che la determinazione definitiva della retribuzione resta nella piena disponibilità delle parti negoziali»¹²⁹.

Bavaro, *Appunti sull'ipotesi di accordo «separato» nel settore metalmeccanico*, in *www.ildiaro dellavoro.it*, 10 novembre 2009.

¹²⁷ Così A. Lassandari, *La contrattazione integrativa...*, cit., p. 157.

¹²⁸ Si tratta delle clausole che dispongono una moratoria della contrattazione aziendale fino al 30 novembre 2010 e l'*ultrattività* di 12 mesi degli accordi di secondo livello in scadenza prima del 30 novembre 2010, con le quali si cumula la previsione – diretta ad evitare la sovrapposizione dei cicli negoziali – che esclude la contrattazione di secondo livello nell'anno solare in cui sia previsto il rinnovo del contratto nazionale. Analoghe previsioni sono contenute anche nel CCNL cemento, calce e gesso.

¹²⁹ Vedi V. Leccese, G. Roma, M. Lozito, *La contrattazione...*, cit., pp. 130-131.

Soluzioni in parte difformi da quelle previste nell'AI sono state introdotte anche in materia di *elemento di garanzia retributiva*. Come si è detto, in base all'AI l'istituto opera solo se sussistono due condizioni negative: che i lavoratori non siano coperti da un contratto di secondo livello (che disciplini un premio variabile) e che non percepiscano trattamenti economici individuali o collettivi oltre a quelli fissati dal CCNL.

La necessaria sussistenza delle due condizioni – già prevista dalla disciplina previgente – è stata confermata dal rinnovo dei metalmeccanici. La stessa previsione è contenuta pure nel CCNL cemento, calce e gesso, con la precisazione, però, che l'importo annuo dell'elemento di garanzia fissato dal CCNL si riduce «fino a concorrenza» «in caso di presenza di un trattamento economico aggiuntivo a quello fissato dal CCNL». Quest'ultima disciplina in teoria è parzialmente migliorativa di quella dell'AI, perché non esclude del tutto l'erogazione di tale elemento in presenza di trattamenti economici contrattati individualmente, ovvero elargiti discrezionalmente dal datore di lavoro, ma opera una sorta di compensazione. Essa, però, fa salvi questi ultimi e riduce l'e.g.r. Di conseguenza, questa disciplina non evita il rischio, già evidenziato¹³⁰, di indebolire la funzione del contratto nazionale in materia di retribuzione in una situazione in cui già è assente la contrattazione di secondo livello.

Questo effetto non si produce, invece, con le numerose discipline – contenute nei rinnovi della pesca marittima, degli alimentaristi, dei chimici e dell'occhialeria – che non hanno recepito affatto la seconda condizione prevista dall'AI per l'erogazione dell'elemento di garanzia (cioè, appunto, che i lavoratori non percepiscano trattamenti economici individuali o collettivi oltre a quelli fissati dal CCNL). In questi settori, infatti, il datore di lavoro potrebbe essere indotto a contrattare dal fatto di dover sostenere sia l'onere derivante dall'elemento di garanzia, sia quello connesso agli eventuali trattamenti aggiuntivi in atto. Questi contratti, quindi, superano uno dei due ostacoli alla possibilità che tale elemento incentivi la contrattazione decentrata. Resta quello relativo all'importo eventualmente contenuto dello stesso, quanto meno per tener conto, come prevede l'AI, delle «situazioni di difficoltà economico-produttiva».

Il contratto dei metalmeccanici, in effetti, ha ridotto l'importo

¹³⁰ Vedi, *supra*, il par. 5.

dell'elemento perequativo dai 260 euro annui previsti nel contratto precedente, a 195 euro annui, a decorrere dal 1° gennaio 2011: una cifra che «non pare certo in grado di produrre gli auspicati effetti di estensione della contrattazione decentrata»¹³¹. Il CCNL occhialeria, invece, l'ha fissato per l'anno in corso in 200 euro lordi e, per gli anni successivi, ne ha rinviato la determinazione alla commissione paritetica preposta a formulare le linee guida per la contrattazione di secondo livello, vincolandola a tener conto «della media dei premi di risultato corrisposti dalle imprese del settore di dimensioni fino a 250 dipendenti» e a definire un importo non inferiore a quello fissato direttamente dal CCNL (240 e 290 euro lordi, rispettivamente per il 2011 e il 2012), senza fare alcun riferimento esplicito alle «situazioni di difficoltà economico-produttiva». Dunque, poiché tutte le imprese non coperte da un contratto decentrato dovranno erogare l'elemento perequativo e quest'ultimo deve essere collegato alla media dei premi variabili erogati nelle imprese delle dimensioni considerate, l'istituto appare più idoneo ad incentivare effettivamente la contrattazione in materia, nonché a restituire al contratto nazionale una funzione nella redistribuzione di una quota di produttività di settore, come prevedeva il Protocollo del '93 e come rivendicavano le confederazioni.

Ancora diversa è la soluzione introdotta dal CCNL cemento, calce e gesso, che ha fissato in soli 120 euro annui – e a partire dal 2012 – l'elemento di garanzia, escludendone del tutto l'erogazione nelle «aziende che versino in comprovate situazioni di difficoltà economico-produttiva – con ricorso ad ammortizzatori sociali». In questa previsione sembra corretto che la determinazione della misura dell'elemento retributivo sia svincolata dal riferimento a queste situazioni e che l'esclusione dell'erogazione per le aziende in difficoltà sia subordinata ad una condizione oggettiva, *comprovata* dal ricorso agli ammortizzatori sociali. Tuttavia, neanche in questo caso l'elemento di garanzia sembra idoneo a svolgere una funzione di incentivazione della contrattazione decentrata, considerata la sua entità e la decorrenza dell'istituto.

Va poi citato il contratto dei chimici che, per «promuovere la diffusione dell'istituto contrattuale del premio di partecipazione nell'ambito dell'intero sistema industriale chimico», prevede che la fa-

¹³¹ Così A. Lassandari, *La contrattazione integrativa*, cit., p. 157.

coltà di erogare l'elemento di garanzia in sostituzione del premio di produzione/partecipazione sia riconosciuta solo alle imprese che abbiano fino a 70 dipendenti e non più, come prevedeva il contratto precedente, fino a 100. L'abbassamento della soglia dimensionale ha, infatti, la funzione di incentivare la diffusione della contrattazione di secondo livello sui premi anche nelle imprese – tra 70 e 100 addetti – che prima ne erano «esentate». Resta da vedere se la modifica sarà in grado di produrre questo effetto positivo, perché diversamente in queste imprese alla mancanza della contrattazione decentrata si cumulerà l'inapplicazione dell'elemento di garanzia.

Si può notare, infine, che questo contratto – come quello degli alimentaristi – conferma che questo istituto è tutt'altro che nuovo, in quanto qualifica come elemento di garanzia retributiva il precedente premio sostitutivo di quello per obiettivi che, a sua volta, era costituito dall'ex premio di produzione.

Passando ai profili attinenti alla *contrattazione decentrata*, in coerenza con le previsioni dell'AI diversi contratti prevedono la definizione di linee guida e di modelli di incentivazione fondati sul *salario variabile* per semplificare la determinazione di tali sistemi, garantire l'accesso alle misure di detassazione e di decontribuzione dei premi e incentivare l'estensione della contrattazione di secondo livello nelle imprese minori. Nel contratto degli alimentaristi le parti hanno assunto solo l'impegno di «studiare» le soluzioni da adottare. Il rinnovo dei chimici, invece, prevede – sempre per le imprese fino a 70 dipendenti (e non più fino a 100) – la facoltà di sostituire il premio di partecipazione e l'elemento di garanzia con il «premio variabile PMI», che può essere definito in base ad una formula di semplice applicazione proposta dal CCNL e che può essere «resa operativa tramite accordo da realizzarsi tra Direzione aziendale e RSU o, in mancanza di quest'ultima, a livello territoriale con le Organizzazioni imprenditoriali e le Organizzazioni Sindacali territoriali firmatarie del CCNL».

Allo stesso fine il rinnovo dei metalmeccanici ha istituito una commissione paritetica e previsto gli elementi di base di una procedura negoziale esterna all'azienda, gestita dalle rispettive organizzazioni territoriali. La singola azienda, infatti, dovrebbe scegliere parametri e modalità di calcolo (tra quelli individuati dalla commissione) ed inviare la propria proposta, per il tramite della organizzazione di appartenenza, alle organizzazioni sindacali provinciali dei

lavoratori, perché sia discussa ed eventualmente accolta. Ogni anno sarebbe poi tenuta a comunicare ai dipendenti ed alle organizzazioni territoriali «i risultati del premio»¹³². Va notato che la nuova procedura vale solo «per le aziende in cui non sia stata costituita la RSU e intendano aderire alla stessa»: precisazione che, insieme all'altra, secondo la quale la contrattazione aziendale ha «carattere non vincolante» e rappresenta una «scelta volontaria di uno strumento che può favorire lo sviluppo dell'impresa ed una migliore distribuzione dei benefici prodotti ai lavoratori», conferma ancora una volta l'inesistenza di un obbligo a negoziare il premio di risultato.

Tornando al contratto dei chimici, merita di essere sottolineata la denominazione del premio variabile come «premio di partecipazione», che vuole sintetizzare la «volontà politica delle parti» di favorire l'adozione di un *metodo partecipativo* per la contrattazione economica di secondo livello e, più in generale, «il miglioramento e la diffusione di un sistema partecipativo di relazioni industriali», fondato sulla valorizzazione della contrattazione aziendale, dell'esperienza degli Osservatori e degli altri organismi bilaterali previsti dal contratto. La stessa *impronta* si ritrova nell'accordo di rinnovo del CCNL cemento, calce e gesso, secondo il quale «per la realizzazione ed il mantenimento di un sistema di relazioni industriali funzionale alle esigenze delle imprese e dei lavoratori non si può prescindere dall'attribuzione all'autonomia collettiva delle parti di una funzione primaria nella definizione delle regole e nella gestione delle relazioni sindacali, anche attraverso lo sviluppo ai vari livelli e con diversi strumenti del metodo partecipativo»¹³³. E non si può non ap-

¹³² Si è osservato che in questa disciplina manca una previsione che consenta ai lavoratori dell'impresa di esprimere il proprio orientamento e che questo elemento potrebbe rivelarsi particolarmente negativo nel caso di un mancato coinvolgimento dell'organizzazione sindacale non firmataria del contratto nazionale, anche se il testo del CCNL non limita la trattativa in materia ai sindacati stipulanti il contratto nazionale, pur potendo essere lo stesso sindacato dissidente in sede nazionale a rifiutare di parteciparvi: vedi ancora A. Lassandari, *La contrattazione di secondo livello*, cit., p. 156.

¹³³ A questo fine, per rafforzare il sistema di relazioni industriali «attraverso la costruzione di un compiuto sistema partecipativo in sede di categoria fondato anche sulla bilateralità», hanno concordato di costituire un gruppo di lavoro per preparare un progetto di costituzione di un organismo bilaterale di categoria, al quale attribuire funzioni su materie da individuare «quali il mercato del lavoro, la formazione professionale, la sicurezza sul lavoro, il *welfare* integrativo e la responsabilità sociale d'impresa».

prezzare il fatto che questa formulazione valorizza lo sviluppo del metodo partecipativo, pure auspicato nell'AI, in una logica coerente di relazioni industriali e, cioè, come frutto dell'autonomia contrattuale collettiva e non come alternativa ad essa.

Sulle *competenze della contrattazione decentrata*, i contratti considerati non hanno introdotto modifiche. Il rinnovo dei cementieri ha rinviato ad una commissione paritetica di prossima istituzione il compito di preparare «una disciplina compiuta» sulle materie di esclusiva competenza, rispettivamente, della contrattazione nazionale e di quella aziendale «e sulle materie su cui si esercita una competenza concorrente», mentre nel rinnovo dei chimici le parti si sono impegnate a svolgere una ricognizione sulle norme contrattuali vigenti, al fine di definire «una disciplina organica», entro la stesura contrattuale.

Infine, alcuni contratti hanno previsto – ma rinviato nel tempo – l'applicazione della previsione dell'AI in materia di *conciliazione e arbitrato* sulle controversie relative al secondo livello di contrattazione. Nel rinnovo dei chimici, le parti si sono impegnate a definirne la procedura nel corso della vigenza del CCNL. Il contratto dei metalmeccanici, invece, ha rinviato ad una commissione nazionale l'elaborazione di una proposta di disciplina in materia, precisando che la relativa procedura dovrà essere attivata in caso di controversie sull'applicazione delle clausole del CCNL riferite alla contrattazione aziendale, sui tempi e sulle procedure della contrattazione di secondo livello e, infine, sulle materie oggetto di delega, in via esclusiva o concorrente, da parte del CCNL. L'accordo esclude, invece, che la commissione possa formulare proposte di *clausole d'uscita* dal contratto nazionale, nonostante che FIM e UILM avessero inserito questo punto nella propria piattaforma rivendicativa: probabilmente una scelta connessa alla firma separata del contratto.

In conclusione, l'aspetto che emerge con evidenza dalle discipline sommariamente analizzate è che – come ci si attendeva – l'applicazione delle regole dell'Accordo interconfederale con Confindustria non è stata né rigida, né omogenea, probabilmente perché le parti dovevano rispondere almeno a due esigenze: quella di rispecchiare condizioni ed interessi specifici di categoria e quella di favorire la composizione dei dissensi e la stipulazione unitaria dei contratti (obiettivo non raggiunto solo nel rinnovo dei metalmeccanici). In questo contesto si spiegano sia l'adeguamento generalizzato alla

regola sulla durata triennale dei contratti, proposta già nella piattaforma unitaria di CGIL, CISL e UIL del 2008; sia le differenze, anche di rilievo, su altre materie e istituti. Per avere un quadro complessivo sulla coesistenza dei diversi sistemi contrattuali e sulle loro caratteristiche, nonché sulla effettiva innovazione della struttura contrattuale, non resta che attendere il rinnovo dei contratti anche nelle altre categorie dell'industria e dei servizi, oltre che nell'artigianato e in agricoltura e, soprattutto, lo svolgimento della contrattazione decentrata.