

LA RECENTE RIFORMA DELLA STRUTTURA CONTRATTUALE: PROFILI CRITICI E INCOERENZE

di Lauralba Bellardi

1. Premessa. 2. Il processo di riforma del sistema contrattuale. 3. Le modifiche delle competenze dei livelli contrattuali e dei raccordi oggettivi e soggettivi. 4. Profili critici ed incoerenze del nuovo sistema contrattuale: un decentramento senza il secondo livello?

1. Per molti anni dall'inizio della mia attività di ricerca ho *sottoposto* a Franco quello che stavo scrivendo per raccoglierne le valutazioni, le critiche e i dubbi. Letture attentissime, le sue, cui seguivano lunghi incontri nei quali me ne esponeva i risultati e ne discutevamo. Ad un certo punto questo confronto si è interrotto, sia perché i tempi di consegna diventavano sempre più stretti, sia per ragioni 'logistiche', perché sono andata via da Roma. Un giorno, però, è stato Franco a mandarmi per posta elettronica un suo articolo, perché lo leggessi, e questa è stata per me una grande gratificazione. E così continuiamo a confrontarci, soprattutto sui temi d'interesse comune come la contrattazione collettiva o gli enti bilaterali, tanto che le cose che scriviamo – privilegiando, rispettivamente, il profilo giuridico e quello delle relazioni industriali – finiscono per integrarsi e completarsi a vicenda, come cerco di far emergere qui di seguito (anche con riferimenti bibliografici molto *orientati*).

2. Ormai da molti anni anche il nostro sistema contrattuale – e, più in generale, di relazioni industriali - è sottoposto alle pressioni derivanti dal contesto economico-produttivo, sempre più esposto alla concorrenza globale¹ e segnato dalla caduta della domanda di beni e di servizi e, quindi, della produzione, e dal connesso aumento della disoccupazione.

Per rispondere a queste sfide le parti sociali si sono attivate per riformare il sistema di contrattazione collettiva accentuandone il decentramento, al fine di far divenire la struttura contrattuale più idonea a gestire le esigenze di flessibilità – organizzativa, produttiva, e

¹ V. Bordogna, Cella, Crouch, Regini e Guarriello, 2012.

dell'occupazione e, quindi, anche normativa² – delle imprese e, così, di far crescere la produttività e di rendere più efficiente la dinamica retributiva, in modo da creare le condizioni per la crescita economica e dell'occupazione.

Questo processo non è stato lineare. Infatti, dal 2009 al 2014 i negoziati e gli accordi interconfederali sulle regole del sistema contrattuale si sono ripetuti e accavallati, inseguendo la soluzione di almeno due problemi.

Il primo era quello di arginare un decentramento sul modello Fiat³ che, essendo basato su due livelli negoziali, ma tra loro alternativi, consente di sostituire il contratto di categoria con quello aziendale e favorisce, quindi, un decentramento spinto - non controllato o disorganizzato - della contrattazione: un modello che sollecita soprattutto l'interesse delle aziende di medio-grandi dimensioni e che destabilizza il ruolo del contratto nazionale di categoria e dei relativi soggetti negoziali⁴.

Il secondo problema nasceva dalle divisioni sindacali, che - provocando una rilevante conflittualità, sindacale e giudiziaria - incrinano le possibilità di un'efficace applicazione degli accordi e dei contratti collettivi e rendono le relazioni industriali un ostacolo, anziché una risorsa, per la gestione delle imprese.

I negoziati, insomma, sono stati più volte ripresi con l'obiettivo sia di accentuare il decentramento contrattuale, arginando così anche il rischio dell'*uscita* dal sistema contrattuale delle grandi imprese, sia di recuperare il consenso unitario dei sindacati e definire regole idonee a disciplinare l'eventuale dissenso tra questi nella stipulazione dei contratti collettivi.

Ed, infatti, gli accordi stipulati da Confindustria con Cgil, Cisl e Uil tra il 2011 ed il 2014 hanno ridisciplinato gli assetti della contrattazione, immettendovi ulteriori elementi di decentramento, ed hanno collegato le nuove regole sia con la dimensione relativa alla rappresentatività delle organizzazioni sindacali ai fini della legittimazione a negoziare i contratti nazionali di categoria, sia con quella dell'efficacia dei contratti aziendali nei confronti dei lavoratori e delle stesse organizzazioni sindacali sottoscrittrici degli AI, al fine di garantire alle imprese la neutralizzazione del dissenso individuale e collettivo e l'integrale applicazione dei contratti stipulati (Leccese, 2012, 488; Liso, 2013a, 294 ss.).

² Liso, 2013a, 293, segnala subito che «le logiche della flessibilità, che hanno finora interessato la condizione lavorativa, come riflesso delle dinamiche organizzative del tessuto produttivo, hanno finito per imporsi anche nell'area delle fonti di regolazione».

³ Sul caso Fiat, in tutte le sue diverse implicazioni, si consenta il rinvio solo alle *opinioni* di Berta, Trigilia, Bavaro, Liso e Sciarra, 2011, e Cella, 2011b.

⁴ Su questi aspetti v. Bellardi, 2013, e la bibliografia *ivi* citata.

Il sistema contrattuale che ne deriva conferma, in via di principio, il modello del decentramento *coordinato dal centro*, ma con un decentramento più spinto, che ridimensiona le competenze del contratto nazionale di categoria: sia quelle sui minimi di trattamento economico e normativo per tutti i lavoratori rientranti nel suo ambito di applicazione, sia quelle di regolazione e di coordinamento del sistema contrattuale e dei rapporti tra le parti.

3. Quanto alla funzione normativa del ccnl, il primo aspetto evidente è l'indebolimento del suo ruolo in materia di *retribuzione*, quasi del tutto limitato all'adeguamento delle retribuzioni all'inflazione ed anche in questo con minori competenze rispetto al passato. Con il metodo attuale, infatti, la funzione di definire il tasso di inflazione previsto è affidata ad un soggetto terzo ed il recupero degli scostamenti tra inflazione prevista e reale spetta al contratto di categoria solo se tali scostamenti siano valutati 'significativi' in sede paritetica interconfederale: il che implica una parziale centralizzazione a questo livello delle competenze e delle politiche retributive. Al ccnl, dunque, resta una funzione prevalentemente applicativa, oltre che assai poco significativa dal punto di vista del valore monetario, dato che il tasso di inflazione corrente è prossimo allo 0.

Sempre in materia di retribuzione, poi, il ccnl non ha più la funzione – prevista dal Protocollo del '93 - di aumentare i minimi, redistribuendo una quota della produttività media di settore, ma solo quella di definire eventualmente una voce retributiva (come l'elemento economico di garanzia) da corrispondere ai lavoratori non coperti da un contratto di secondo livello. Una voce che dovrebbe incentivare la contrattazione aziendale, proprio perché obbliga le imprese ad erogare una somma aggiuntiva ai minimi e, per di più, slegata da qualunque parametro collegato al proprio andamento economico-produttivo, ma che in realtà finisce per essere controproducente da questo punto di vista, perché induce a comportamenti opportunistici - di *scambio* della contrattazione aziendale (e, di conseguenza, dei benefici per essa previsti dalla legge) con un modesto aumento retributivo - i datori di lavoro o gli stessi lavoratori a seconda che l'andamento aziendale sia positivo o negativo (Bellardi, 2009, 467; Voza, 2010, 367).

Per favorire una dinamica retributiva correlata alla crescita della produttività - o, più in generale, al miglioramento dell'andamento aziendale - la funzione di aumentare le retribuzioni è sostanzialmente riservata al secondo livello attraverso i premi variabili ed è per questo

esposta al rischio di non essere praticata, ove la contrattazione aziendale non venga concretamente attivata (quale che ne sia la ragione).

Con questa consapevolezza, ed al fine di favorire la più ampia applicazione possibile dei benefici legislativi previsti per queste voci retributive, il 24 aprile 2013 le parti hanno stipulato un accordo interconfederale che, in materia, prevede il ricorso alla contrattazione territoriale per le imprese prive di rappresentanza sindacale aziendale⁵. Anche per le imprese aderenti a Confindustria, quindi, è previsto un ambito *territoriale* di contrattazione, ma unicamente a questo fine.

Il ridimensionamento della funzione normativa del ccnl, peraltro, non è limitato all'istituto della retribuzione. È, piuttosto, direttamente proporzionale al progressivo ampliamento delle funzioni e delle competenze della contrattazione decentrata, anche in deroga peggiorativa.

L'AI 2011, infatti, prevede che a questo livello possano essere attivati 'strumenti di articolazione contrattuale' che - in coerenza con il tendenziale rovesciamento del rapporto tra livello nazionale e decentrato, implicito nella crescente rilevanza che le parti attribuiscono alle regolazioni decentrate - consentono al contratto aziendale di modificare e di derogare il contratto nazionale per favorire una flessibilizzazione dei trattamenti adeguata alle concrete situazioni ed agli interessi da regolare⁶ e superare così gli inconvenienti che «l'uniformità regolativa tradizionalmente imposta dal contratto nazionale può presentare» (Liso, 2013a, 308).

Come giustamente nota ancora Liso, «la formalizzazione di questa possibilità non rappresenta certo una novità per l'ordinamento statale - il quale, come sappiamo, non prevede una gerarchia tra i vari livelli della contrattazione collettiva nel settore privato». Per l'ordinamento sindacale la novità sta, da un lato, nel consenso *unitario* espresso dalle tre confederazioni e, dall'altro, nel fatto che le regole del 2011 su finalità, competenze, procedure, ambiti e soggetti negoziali degli accordi in deroga consentono un più ampio ricorso a tale tecnica rispetto a quelle definite dagli accordi precedenti: che è un indice consistente della determinazione delle parti nel valorizzare la contrattazione aziendale.

⁵ Il modello di accordo quadro territoriale allegato all'AI, infatti, prevede al punto 1 che le imprese aderenti a Confindustria «nella provincia o nel territorio di, prive di rappresentanze sindacali operanti in azienda, possono - con l'assistenza delle associazioni aderenti al Sistema di rappresentanza di Confindustria, aventi competenza sindacale - stipulare accordi aziendali - che si applicano a tutti i dipendenti dell'impresa - con le organizzazioni territoriali di categoria delle organizzazioni sindacali stipulanti» l'accordo interconfederale.

⁶ Il punto 7 dell'AI prevede, infatti, che tali strumenti sono «mirati ad assicurare la capacità [dei contratti] di aderire alle esigenze degli specifici contesti produttivi».

In primo luogo, la disciplina prevista dall'accordo separato del 15.4.2009 era sperimentale, mentre nell'accordo unitario del 28.5.2011 questo è un carattere *eventuale* delle intese aziendali modificative del contratto nazionale. Le modifiche, infatti, possono essere disposte «anche in via sperimentale e temporanea» e quindi, se ne può dedurre, anche in via definitiva⁷.

In secondo luogo, mentre l'accordo separato del 2009 rimetteva integralmente ai contratti di categoria la regolazione della facoltà di esercizio del potere di deroga, ma «fissando alcuni paletti», l'accordo unitario attribuisce genericamente ai contratti di categoria la definizione di 'limiti' e 'procedure' della contrattazione in deroga, senza porre *paletti* (Liso, 2013a, 309).

In terzo luogo, l'accordo del 2011 assicura un'operatività immediata alla facoltà di deroga introducendo una disciplina «ricalcata – con alcune varianti – su quella dell'accordo del 2009, (...) che sembra non solo transitoria – cioè dettata per valere fino al momento in cui intervenga la disciplina dettata dalla categoria – ma anche suppletiva, cioè destinata ad operare nel caso in cui i contratti nazionali dovessero astenersi dal dettare una disciplina»⁸.

In generale, dunque, le nuove regole confermano il modello della derogabilità controllata dal contratto nazionale, ma lo *alleggeriscono*: vediamo perché, cominciando dai *paletti* eliminati.

L'AI 2011 non ripropone il vincolo introdotto dall'AI 2009 secondo il quale «la facoltà di modificare è esercitabile sulla base di parametri oggettivi individuati dal ccnl»⁹ e non definisce neanche genericamente le *materie* e gli *istituti* che possono essere oggetto di deroga. La disciplina transitoria, però, prevede che possano essere modificati *in pejus* gli «istituti del contratto collettivo nazionale che disciplinano la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro»: cioè, in sostanza, tutti gli istituti che regolano i rapporti individuali di lavoro.

⁷ V. il punto 5.1. dell'AI Confindustria del 2009 e il punto 7 dell'AI Confindustria 2011.

⁸ Infatti, prosegue Liso, 310, «le parole “ove non previste”, che l'accordo utilizza, si prestano ad essere lette in positivo e in negativo; cioè sembrano riferirsi sia alla situazione in cui risultino già esistenti regolamentazioni sugli accordi in deroga – nel qual caso continuerebbero ad applicarsi quelle e non la disciplina transitoria - sia alla mancanza comunque di una regolamentazione della materia, anche nel caso in cui i rinnovi non vi dovessero provvedere».

⁹ L'AI Confindustria 2009 (punto 5.1.) aveva 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».

Ampliate risultano, inoltre, le *finalità* delle deroghe. Nell'AI Confindustria 2009 erano quelle di governare situazioni di crisi o di favorire lo sviluppo economico e occupazionale di un territorio o di singole aziende. L'AI 2011, invece, conferma questo 'accorgimento prudenziale' – come lo definisce Liso - solo nella disciplina transitoria, mentre per quella a regime definita dai contratti di categoria si limita ad indicare genericamente, come si è detto, la finalità di «aderire alle esigenze degli specifici contesti produttivi».

Quanto al *livello* della contrattazione in deroga, mentre l'AI Confindustria 2009 aveva scelto quello territoriale, l'AI 2011 lo ha sostituito con quello aziendale, in sintonia con l'ambito del secondo livello da sempre previsto nei contratti di categoria del settore industriale (con l'eccezione di quello dell'edilizia) stipulati da questa associazione. Sarebbe stato così eliminato, secondo Liso (2013a, 311), «l'unico aspetto del precedente accordo che sembrava maggiormente valorizzare le potenzialità di arretramento della regolazione nazionale e quindi "minacciare" in misura più corposa l'egemonia di quest'ultima».

La modifica del livello al quale è consentita la contrattazione in deroga incide, naturalmente, anche sui *soggetti negoziali*. L'AI 2009, infatti, attribuiva il potere di deroga alle organizzazioni sindacali territoriali dei lavoratori e dei datori di lavoro. L'accordo del 2011, invece, nel riferirsi al solo contratto aziendale, «sembra legittimare direttamente le rappresentanze sindacali in azienda» (Liso, 2013a, 311) e, aggiungerei, anche *esclusivamente*. L'AI 2009, infatti, prevedeva pure che fossero i soggetti firmatari del ccnl a rendere valida la deroga (punto 5.1, cpv. 1-3) e, dunque, rafforzava il coordinamento tra politiche contrattuali di diverso livello e confermava che il ruolo di governo del sistema contrattuale e del decentramento doveva rimanere saldamente affidato ai soggetti negoziali firmatari dei contratti nazionali derogati. Ma anche questo *raccordo soggettivo* non è più previsto nell'accordo del 2011, salvo che nella disciplina transitoria, che pone una condizione analoga laddove individua i soggetti negoziali degli accordi aziendali derogatori nelle «rappresentanze sindacali operanti in azienda d'intesa con le organizzazioni sindacali territoriali firmatarie» del nuovo AI (territoriali, si badi, non nazionali).

In definitiva, l'insieme delle previsioni del 2011 consente con una certa larghezza la contrattazione in deroga peggiorativa e, nel potenziare la contrattazione decentrata, indebolisce oggettivamente la funzione normativa del ccnl, pur confermata in linea di principio dal punto 2, e in particolare la sua funzione storica di garantire l'uniformità di trattamento di tutti i lavoratori sul piano nazionale. Ne risulta alterato, osserva Liso, il «codice genetico del contratto collettivo», la cui funzione primaria è stata

storicamente quella di contrastare la concorrenza tra i lavoratori e tra le imprese, assoggettando tutti al rispetto della norma comune, visto che «si fa spazio all'idea che la regola comune possa retrocedere e che il contratto collettivo possa esso stesso farsi strumento della concorrenza tra le imprese (e quindi tra gli stessi lavoratori in esse occupati)», sia pure nella prospettiva che in questo modo sia possibile perseguire l'obiettivo prioritario della riforma della contrattazione – indicato in premessa all'accordo - e, cioè, la creazione di «condizioni di competitività e produttività tali da rafforzare il sistema produttivo, l'occupazione e le retribuzioni»¹⁰

Si tratterebbe, sempre secondo Liso, non di «una scelta a favore del *dumping* sociale», ma di una modalità nuova di perseguire la solidarietà, assunta «prendendo atto realisticamente del mutato contesto che, dilatando l'area della competizione economica ben al di là del territorio che un contratto nazionale può presidiare, fa toccare con mano come la tutela efficace del mondo del lavoro (sia di quelli che il lavoro lo hanno, sia di quelli che un lavoro aspirano ad averlo) difficilmente possa essere conseguita senza aggiustamenti volti a salvaguardare e potenziare la base materiale che essa presuppone».

Obiettivamente si deve tener conto del fatto che già da prima del 2009 (per non dire già dalla metà degli anni '70) i sindacati – compresa la Cgil – hanno sottoscritto accordi derogatori del ccnl con la finalità sia di fronteggiare crisi aziendali, sia di incrementare la competitività dell'azienda o di attrarre investimenti (Speziale, 2011). D'altra parte, formalizzare le regole di tale contrattazione è non solo «un'operazione di trasparenza», come osserva Liso, ma soprattutto una soluzione preferibile a quella di lasciarla affidata ai contingenti rapporti di forza, oltre tutto normalmente sfavorevoli ai lavoratori quando si stipulano accordi di questo tipo. Ed, infine, è da sottolineare il fatto che «la natura controllata e contrattuale delle deroghe permette in qualche modo di preservare la regolazione attraverso le relazioni industriali e di rispettare il ruolo degli attori collettivi»¹¹.

La nuova disciplina della contrattazione in deroga attenua però, come si è accennato, anche la funzione di governo del decentramento del contratto nazionale. E questa tendenza è confermata dalle modifiche relative alla parte obbligatoria del ccnl e, in particolare, ai *raccordi oggettivi e soggettivi* tra i livelli negoziali.

¹⁰ Così Liso, 2013a, 311 ss. Nello stesso senso Bordogna, 2014, 65 ss.

¹¹ Così Cella, 2011a, 138, e per l'analogo orientamento seguito in altri paesi v. Jacobs, 2012.

Sul primo versante – quello della distribuzione delle competenze tra i livelli contrattuali e, quindi, del rapporto tra questi – l’AI 2011 ribadisce in linea di principio il ruolo di governo del contratto di categoria, ma lo riduce ulteriormente a favore della contrattazione aziendale.

L’AI 2011, infatti, in primo luogo ha confermato il principio, già previsto dagli accordi del 2009, che le competenze del contratto aziendale – salvo quella, autonoma e specializzata, in materia di premi variabili – sono delegate dal contratto nazionale di categoria e dalla legge (punto 3).

Ebbene, il riconoscimento della legge come fonte diretta e concorrente delle competenze del secondo livello contrattuale implica la possibilità di un decentramento più *disorganizzato*, per il contrasto che può creare tra le competenze rinviate dall’una e dall’altra fonte. Una tecnica in passato utilizzata autonomamente dal legislatore, al fine di agevolare il decentramento e la diversificazione delle discipline rinviate, e per questo contrastata dalle parti sociali, ma che ora viene esplicitamente convalidata ed, anzi, *blindata* con l’eliminazione della clausola di non ripetibilità a livello decentrato della contrattazione su materie e istituti già negoziati in altri livelli¹². Questa, infatti, si prestava ad essere utilizzata per governare - e limitare - la contrattazione di secondo livello su materie rinviate direttamente dalla legge, almeno nei casi in cui queste ultime fossero già state disciplinate dal contratto di categoria.

Non è chiaro, però, se l’eliminazione del principio del *ne bis in idem* sia scaturita – come sembrerebbe – dalla «disponibilità ad un esercizio più ampio della facoltà di delega» da parte dei sindacati (Liso, 2013a, 308), ovvero da una sottovalutazione dei suoi possibili effetti. Tanto che, quando il legislatore ha *sfruttato* l’occasione offerta dalle parti sociali emanando l’art. 8¹³, queste hanno reagito con la nota Postilla del settembre 2011 per arginarne gli effetti, ma creandosi ulteriori problemi, come quello di favorire l’*uscita* dal sistema contrattuale delle imprese, soprattutto di grandi dimensioni, interessate ad utilizzare la nuova disciplina legislativa.

Peraltro, all’indebolimento dei raccordi oggettivi tra i livelli si aggiunge quello dei raccordi soggettivi: altro indicatore rilevante dell’incentivazione di un decentramento più spinto e meno coordinato.

Infatti l’AI 2011, da un lato, riconosce come soggetti negoziali aziendali sia le rsu (già indicate come tali nel protocollo del 1993), sia le rsa¹⁴; dall’altro, non prevede più la regola della colegittimazione negoziale

¹² Presente, invece, nell’ AI Confindustria 2009 (punto 3.2).

¹³ Sul quale v., naturalmente, Liso, 2012, 463 ss., e 2013a, 318 ss.

¹⁴ V. i punti 4 e 5 dell’AI 2011. Per Liso (2013a, 300), questa scelta costituisce «un ambiguo lascito delle vicende Fiat», costituendo un ‘arretramento’ rispetto all’impegno - assunto da Cgil Cisl e Uil nell’AI 20.12.1993 e riproposto nel documento del 2008 - sulle

tra rsu e sindacati provinciali di categoria¹⁵ contemplata, invece, dal protocollo del 1993 e richiamata – sia pure in versione più blanda - nell’AI Confindustria 2009¹⁶.

C’è da chiedersi, con Liso, se questo abbandono sia semplicemente «la conseguenza della scelta del livello aziendale come sede di applicazione del principio maggioritario - ed abbia quindi la finalità di rendere più agevole l’applicazione di quel principio - ovvero sia il frutto di una scelta strategica», funzionale a – e coerente con - l’obiettivo, enunciato nelle premesse, di «favorire lo sviluppo e la diffusione della contrattazione collettiva di secondo livello»¹⁷.

Nel senso di una più ampia autonomia del soggetto negoziale aziendale rispetto al sindacato esterno opera, d’altra parte, anche la nuova composizione delle RSU, interamente elettive dopo l’abolizione del c.d. terzo riservato¹⁸. Una modifica introdotta non solo per rendere più democratica la struttura di rappresentanza (Liso, 2013a, 304), considerato che tale regola alterava il voto espresso dai lavoratori nella ripartizione dei seggi, ma anche perché la riserva di un terzo, una volta adottato il principio maggioritario ai fini dell’efficacia generale del contratto aziendale, avrebbe potuto agevolare l’approvazione di accordi separati. Essa, però, recide anche questo raccordo tra soggetti negoziali aziendali e di categoria, lasciandone due più labili: uno preesistente e insito – per le rsu - nell’elezione su liste presentate dalle organizzazioni sindacali e – per le rsa – nella designazione da parte di queste; l’altro nuovo, in quanto introdotto proprio per rafforzare il controllo che il sindacato può esercitare sugli eletti nella sua lista, insito nella regola che dispone la decadenza dalla carica del componente della rsu che cambi appartenenza sindacale e la sua

Linee di riforma del sistema contrattuale - di generalizzare il modello della rappresentanza sindacale unitaria. La valutazione di Liso, però, precedeva la firma dell’AI 31.5.2013, nel quale quell’impegno è stato confermato (punto 6 della parte sulla *Misurazione della rappresentatività*) e, quindi, il riconoscimento delle rsa, oltre che delle rsu, come soggetti negoziali appare un modo di consentire che la contrattazione aziendale possa svilupparsi anche dove le rsu non si siano ancora costituite.

¹⁵ Lo sottolinea anche Liso, 2013a, 301.

¹⁶ Il punto 3.5 di tale accordo, infatti, prevedeva che le piattaforme rivendicative per la contrattazione decentrata dovessero essere sottoscritte congiuntamente da rsu e strutture territoriali.

¹⁷ V. l’ultimo capoverso delle premesse all’AI 2011 e Liso, 2013a, 301 ss.

¹⁸ V. il punto 6, parte sulla *Misurazione della rappresentatività*, del Protocollo 2013; il punto 2, parte seconda, dell’AI 10.1.2014 e il punto 18, sez. terza, del TU 10.1.2014.

sostituzione con il primo dei non eletti nella lista cui inizialmente apparteneva¹⁹.

4. Infine, in coerenza con l'obiettivo esplicitato nelle premesse dell'accordo del giugno 2011 di avere un sistema regolato e «capace di autoamministrarsi»²⁰, le Confederazioni firmatarie dei tre accordi hanno assunto l'impegno di farle rispettare le nuove regole dalle organizzazioni di categoria ad esse aderenti e dalle rispettive articolazioni a livello territoriale e aziendale ed in più hanno convenuto sulla necessità di definire – sia nei contratti di categoria, sia in quelli aziendali²¹ - disposizioni volte non solo a prevenire il conflitto ma, per la prima volta, anche a sanzionare eventuali azioni e comportamenti di tutte le parti contraenti che compromettano il regolare svolgimento dei processi negoziali, «nonché l'esigibilità e l'efficacia dei contratti collettivi stipulati nel rispetto dei principi e delle procedure contenute nelle intese citate». Un principio, quello della sanzionabilità degli inadempimenti, al quale le parti hanno anche voluto garantire operatività immediata, definendo nell'accordo di gennaio 2014 una disciplina transitoria, analogamente a quanto hanno fatto in materia di derogabilità del contratto nazionale²².

Queste innovazioni, pur positive, non sono tuttavia sufficienti a garantire la coerenza ed il buon funzionamento di un sistema contrattuale disegnato per riconoscere un ruolo determinante al secondo livello. A questo fine è necessario, evidentemente, che la contrattazione decentrata sia effettivamente, oltre e prima che efficacemente, praticata: è cioè fondamentale garantirne un grado di copertura pressoché totale. Nell'area di imprese rappresentate da Confindustria, però, anche dopo questa riforma, al potenziamento delle competenze e dell'autonomia della contrattazione decentrata non corrisponde l'impegno ad ampliarne l'estensione, prevedendo che le imprese nelle quali non si pratica la contrattazione aziendale possano essere coperte in alternativa da quella territoriale²³ che, tra l'altro, comporta diversi vantaggi. Questa, infatti, oltre

¹⁹ V. ancora il punto 6, parte sulla *Misurazione della rappresentatività*, del Protocollo 2013 e il punto 6, sez. II, del TU 2014.

²⁰ Così Liso, 2014, con riferimento al quinto capoverso della premessa all'AI.

²¹ Il riconoscimento di questa competenza anche ai contratti aziendali è stato inserito con l'accordo del 10.1.2014: v. il primo capoverso delle *Clausole transitorie e finali* del TU.

²² V. la parte quarta dell'accordo 2014, sulle *Disposizioni relative alle clausole e alle procedure di raffreddamento e alle clausole sulle conseguenze dell'inadempimento*. Sulle clausole di tregua v. Liso, 2013a, 305, e 2013b, par. 4.

²³ È opportuno rammentare che nel documento del maggio 2008 sulle *Linee di riforma della struttura della contrattazione*, Cgil, Cisl e Uil proponevano di estendere il ricorso alla

che tutelare i lavoratori altrimenti non protetti e ridurre lo slittamento salariale non sindacalmente controllato, può consentire di differenziare i trattamenti di lavoro in relazione alle esigenze delle parti e alle specificità dei mercati locali del lavoro e dei prodotti, nonché di fronteggiare la crescente frantumazione del mercato del lavoro connessa alle pratiche di esternalizzazione/de-localizzazione delle attività imprenditoriali ed alla proliferazione di forme contrattuali flessibili. Infine, potrebbe valorizzare il ruolo *sindacale* delle strutture territoriali dell'associazione datoriale (in particolare), che non ne hanno alcuno nella contrattazione aziendale e tendono a perderlo (come i sindacati dei lavoratori) a livello nazionale per l'indebolimento del contratto di categoria²⁴.

Ma, soprattutto, l'impegno a praticare la contrattazione territoriale avrebbe potuto controbilanciare – più che il rafforzamento della sede interconfederale - proprio il ridimensionamento delle competenze del contratto nazionale di categoria, a cominciare da quelle in materia di retribuzione.

È vero che, come si è visto, a questo fine sono stati introdotti diversi incentivi per estendere la contrattazione territoriale, ma solo per negoziare voci retributive legate all'andamento delle imprese. E anche ammesso che in teoria questo potesse essere un modo efficace di avviare la contrattazione territoriale per poi estenderla progressivamente ad altri istituti, in pratica lo strumento individuato – cioè dare «un maggior peso economico» alla contrattazione decentrata (Carrieri, 2009) - era quanto meno di dubbia utilizzazione nel contesto economico-produttivo di questi anni, essendo «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» (Cella, 2009, 146). Tanto vero che anche quando ciò è avvenuto, ha riguardato le imprese ed i territori sindacalmente più forti, con la conseguenza che negli altri – o almeno nella cospicua parte del sistema produttivo esclusa dalla contrattazione decentrata e dalla concorrenza internazionale - l'eventuale maggiore reddito prodotto è stato distribuito attraverso la contrattazione individuale o è andato ai profitti.

È quello che emerge da alcuni recenti studi di economia del lavoro, secondo i quali questo sistema negoziale non sarebbe in grado di far crescere i salari reali nella stessa misura (pur modesta) della produttività,

contrattazione territoriale, dispiegandola «in una molteplicità di forme» (regionale, provinciale, settoriale, di filiera, di comparto, di distretto, di sito).

²⁴ Voza, 2010, 363-364, e, per i profili legati alle funzioni delle associazioni datoriali, Bellardi, 2013.

ma «stabilisce un legame perverso» tra gli uni e l'altra perché, se la produttività cresce, la scarsa diffusione della contrattazione di secondo livello fa sì che i guadagni di produttività vadano ad aumentare la quota del capitale nel reddito, mentre la quota del lavoro (nel reddito) cresce solo se la produttività si riduce, per la rigidità verso il basso del salario definito dai contratti nazionali di categoria²⁵.

D'altra parte, come da anni si ripete, un sistema contrattuale basato su una visione puramente 'premiale' lascia sostanzialmente irrisolte le cause del ristagno della produttività nel nostro Paese, poiché può finire per deresponsabilizzare l'impresa e le istituzioni pubbliche rispetto alla necessità di operare investimenti in innovazione, ricerca, qualità dei processi produttivi e dei prodotti, formazione del personale e, più in generale, sviluppo delle risorse umane, che rappresentano l'unico volano di una crescita economica vera, nella quale la competitività delle imprese non resti affidata al mero abbattimento del costo del lavoro (Costabile, 2009, 200; Tronti, 2014; Travaglini, 2014).

In definitiva, l'accordo con Confindustria conferma l'assenza della contrattazione decentrata nelle piccole imprese, che sono la maggioranza del nostro sistema produttivo, ma anche della base associativa di Confindustria²⁶. La conseguenza è quella di ridurre di fatto la struttura contrattuale al solo e depotenziato livello nazionale di categoria per una fascia estesa di lavoratori.

E se l'assenza della contrattazione decentrata vanifica l'obiettivo - perseguito con la riforma - di far crescere la produttività ed il reddito da lavoro dipendente e di contribuire, così, all'avvio del circolo virtuoso tra aumento della domanda e crescita produttiva e dell'occupazione, ma anche della equità nella distribuzione del reddito, l'indebolimento del contratto di categoria favorisce la progressiva marginalizzazione del ruolo delle parti sociali soprattutto, ma non solo, a livello nazionale. E questo con il forte contributo dell'attore politico che, da un lato, esclude ormai da un

²⁵ V. Tronti, 2014, il quale calcola che «il contributo offerto dalla quota del lavoro ai profitti è stato davvero ingente: a prezzi 2005, oltre 50 miliardi di euro già due anni dopo la sigla del protocollo, fino a più di 75 miliardi l'anno nel triennio 2000-2002 e attorno ai 68 miliardi l'anno tra il 2003 e il 2007. Soltanto con la crisi (tra il 2009 e il 2012), in dipendenza della tenuta dei salari contrattuali reali a fronte della caduta della produttività del lavoro, il contributo si è ridotto a valori più 'modesti', tra i 30 e i 40 miliardi l'anno».

²⁶ Considerato che nei sistemi contrattuali gestiti dalle altre Associazioni datoriali il livello territoriale è previsto (insieme, o in alternativa, a quello aziendale) (v. Bellardi, 2013, par. 4), sarebbe interessante capire se le piccole imprese che scelgono di associarsi a Confindustria - pur sapendo che in questa organizzazione i loro specifici interessi pesano meno rispetto a quelli delle grandi - lo facciano *anche* per non essere soggette al secondo livello negoziale.

quindicennio (salvo l'eccezione del 2007) il ricorso al metodo della concertazione o, comunque, del confronto con le parti sociali e, dall'altro, incentiva con la legge un decentramento non controllato della contrattazione, che «prepara il terreno al declino delle relazioni industriali come forma di regolazione e del ruolo connesso degli attori collettivi»²⁷.

In questo contesto, dunque, parlare in Italia di aziendalizzazione delle relazioni industriali²⁸ mi sembra utile ad indicare la direzione del percorso regolativo intrapreso dalle parti sociali e, con ancora maggiore determinazione e continuità, dal legislatore, ma non a descrivere la realtà, considerata l'estensione assai limitata che la contrattazione aziendale ha e continuerà ad avere. Senza trascurare l'ulteriore problema la prospettiva di una contrattazione aziendale isolata rispetto alle tendenze che caratterizzano la dimensione transnazionale delle relazioni sindacali è comunque angusta (Sciarra, 2011, 354; Regalia, 2011, 42 ss.).

Gli obiettivi della riforma indicati dalle parti, insomma, non sembrano raggiungibili con le soluzioni proposte e nel contesto economico-produttivo nel quale si dovrebbero applicare. Possono funzionare, semmai, per gestire la difficile crisi economica e produttiva attuale, in quanto favoriscono un ricorso controllato (si spera) alle clausole di uscita.

A meno che, da un lato, le parti sociali rivedano ulteriormente alcune regole per garantire il coordinamento e la tenuta del sistema contrattuale²⁹ e, soprattutto, l'estensione del secondo livello; e, dall'altro, il legislatore incentivi con elevati investimenti il modello di competitività 'alto' al quale ho appena fatto cenno. Quest'ultimo comporta alti salari, elevata qualificazione professionale e cooperazione dei lavoratori e, quindi, coniuga competitività e consenso e valorizza il ruolo delle parti sociali e delle relazioni industriali. Coerente con questa linea sarebbe, allora, «una nuova legislazione promozionale del sindacato a livello aziendale che possa realizzare un coinvolgimento attivo dei lavoratori nell'impresa e la loro partecipazione ai suoi destini» perché, conclude Liso, «se l'aziendalizzazione delle relazioni industriali è nella forza delle cose, il legislatore, se vuole rimanere fedele ai valori della Costituzione, deve cominciare ad udire la voce del suo articolo 46»³⁰.

²⁷ Cella, 2011a, 137. Il pericolo viene segnalato anche da Liso, 2013a, 324, e Treu, 2011, 218 ss. Sulla crisi degli assetti centralizzati v. pure Sestito, 2012.

²⁸ V. Bavaro, 2012.

²⁹ In realtà, alcuni contratti di categoria stipulati dal 2011 in poi si discostano dalle previsioni degli accordi interconfederali, anche confermando regole previgenti (per esempio, la contitolarità negoziale per le intese decentrate derogatorie o la clausola di non ripetibilità, ecc.): v. Roma, Leccese, Lozito, 2012, e Leccese, Roma, Lozito, 2013.

³⁰ Liso, 2013a, 343-344. V. pure Scarponi, 2013, 507, e Gottardi, 2014, 194.

Ma in questo contesto politico, economico e sindacale si può nutrire un, sia pur prudente, ottimismo?

Riferimenti bibliografici

Bavaro V. (2011). Rassegna giuridico-sindacale sulla vertenza Fiat e le relazioni industriali in Italia. *DLRI*, p. 313 ss.

Bavaro V. (2012). *Azienda Contratto e Sindacato*. Bari: Cacucci.

Bellardi L. (2009). Concertazione e contrattazione dal Protocollo Giugni agli accordi separati del 2009. *RGL*, I, p. 447 ss.

Bellardi L. (2010). L'Accordo quadro e la sua applicazione nel settore privato: un modello contrattuale 'comune'?. In: Andreoni A. (a cura di). *Nuove regole per la rappresentanza sindacale. Ricordando Massimo D'Antona*. Roma: Ediesse, p. 79 ss.

Bellardi L. (2013). Il sistema di rappresentanza imprenditoriale e la struttura della contrattazione collettiva. In: Carrieri M., Treu T. (a cura di) (2013), p. 241 ss.

Berta G. (2011), I nuovi criteri dell'azione sindacale secondo la UAW. *DLRI*, p. 95 ss.

Bordogna L. (2012). La regolazione del lavoro nel capitalismo che cambia: fosche prospettive?. *SM*, 94, p. 15 ss.

Bordogna L. (2014). Gli alberi e la foresta: le relazioni industriali nella globalizzazione. In: Corazza L., Romei R. (2014), p. 65 ss.

Carrieri M. (2009). La ricerca faticosa di un compromesso per l'innovazione, www.ildiaridellavoro.it, 29 ottobre.

Carrieri M., Treu T. (a cura di) (2013). *Verso nuove relazioni industriali*. Bologna: il Mulino.

Cella G.P. (2009). Struttura contrattuale: una riforma incerta e non condivisa. *Q Rass. Sind.*, 2, p. 139 ss.

Cella G. P. (2012). Difficoltà crescenti per le relazioni industriali europee e italiane. *SM*, 94, p. 29 ss.

Cella G. P. (2011a). Un commento. In: M. Mascini (a cura di) *l'Annuario del lavoro 2011*. Viterbo: Union Printing s.p.a. p. 135 ss.

Cella G. P. (2011b), Pomigliano e Mirafiori: incertezze e "fallimenti" nelle culture sindacali. *DLRI*, p. 103 ss.

Cella G. P. (2013), Produttività e relazioni industriali. *DLRI*, p. 288 ss.

Corazza L., Romei R. (2014). *Diritto del lavoro in trasformazione*. Bologna: il Mulino.

Costabile L. (2009). Glossario dell'economista per il giuslavorista. *RGL*, I, 175 ss.

- Crouch C. (2012). Il declino delle relazioni industriali nell'odierno capitalismo. *SM*, 94, p. 55 ss.
- Gottardi D. (2014). Le profonde modificazioni nel sistema di relazioni industriali. *Q Rass. Sind*, 2, p. 159 ss.
- Guarriello F. (2012). I diritti di contrattazione collettiva in un'economia globalizzata. *DLRI*, p. 341 ss.
- Jacobs A. (2012). Who is afraid of derogatory agreements at company level?. In: Liber amicorum, *Spunti di diritto del lavoro in dialogo con Bruno Veneziani*. Bari: Cacucci, p. 159 ss.
- Leccese V. (2012). Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili di legittimità costituzionale. *DLRI*, p. 479 ss.
- Leccese V., Roma G., Lozito M. (2013). La contrattazione nazionale di categoria. In: Mascini M. (a cura di), *L'Annuario del lavoro 2013*. Roma: Edizioni Il diario del lavoro, p. 87 ss.
- Liso F. (2011). Appunti su alcuni profili giuridici delle recenti vicende Fiat, *DLRI*, p. 331 ss.
- Liso F. (2013a). L'accordo interconfederale del 2011 e la legge sulla «contrattazione collettiva di prossimità». In: Carrieri M., Treu T. (a cura di), (2013), p. 293 ss.
- Liso F. (2013b). Brevi note sul protocollo Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del maggio 2013. *RGL*, I, p. 837 ss.
- Liso F. (2014). La Fiom e l'accordo del 10 gennaio 2014. www.nelmerito.com, 3 marzo.
- Regalia I. (2011). Riflettendo sul futuro delle relazioni industriali in epoca di globalizzazione. *Q Rass. Sind*, 1, p. 33 ss.
- Regini M. (2012). Tre fasi, due modelli e una crisi generalizzata. *SM*, 94, p. 77 ss.
- Roma G., Leccese V., Lozito M. (2012). La contrattazione nazionale di categoria. In: Mascini M. (a cura di), *L'Annuario del lavoro 2012*. Roma: Edizioni Il diario del lavoro, p. 81 ss.
- Scarponi S. (2013). La sentenza della Corte Costituzionale n. 231/2013: la quadratura del cerchio? *LD*, 4, p. 495 ss.
- Sciarra S. (2011). *Automotive* e altro: cosa sta cambiando nella contrattazione collettiva nazionale e transnazionale. *DLRI*, p. 345 ss.
- Sestito P. (2012). Alcuni commenti su tendenze generali e specificità italiane. *SM*, 94, p. 91 ss.
- Speziale V. (2011). La contrattazione collettiva dopo l'accordo del 28 giugno 2011, www.nelmerito.com, 29 luglio.
- Travaglini G. (2014). Ascesa e declino dell'economia italiana dal 1960 ad oggi. Crescita, occupazione ed euro. In: Comito V., Paci

M., Travaglini G., *Un paese in bilico. L'Italia tra crisi del lavoro e vincoli dell'euro*. Roma: Ediesse.

Treu T. (2011). Come evolvono le relazioni industriali. In: Mascini M. (a cura di), *L'Annuario del lavoro 2011*. Roma: Edizioni Il diario del lavoro, p. 209 ss.

Triglia C. (2011). Fiat e Mezzogiorno. La difficile difesa del lavoro nella globalizzazione. *DLRI*, p. 113 ss.

Tronti L. (2014), Produttività, crescita e riforma della contrattazione: un dialogo tra economisti. www.nelmerito.com, 24 febbraio.

Voza R. (2010), Effettività e competenze della contrattazione decentrata nel lavoro privato alla luce degli accordi del 2009. *DLRI*, p. 361 ss.
