

LA REVISIONE DELLA STRUTTURA CONTRATTUALE NEGLI ACCORDI SEPARATI DEL 2009*

di Lauralba Bellardi

L'accordo quadro sulla "riforma degli assetti contrattuali" del 22 gennaio 2009 ed il successivo accordo interconfederale con Confindustria del 15 aprile 2009, non firmati dalla CGIL, hanno introdotto nuovi principi e regole sulla struttura della contrattazione collettiva. L'articolo, oltre al metodo del negoziato, analizza criticamente i contenuti più rilevanti degli stessi accordi, come quelli relativi ai livelli contrattuali, alle competenze di questi in materia di retribuzione, alla composizione dei conflitti di regolazione e alle cosiddette clausole di uscita. Un'analisi del modello di struttura contrattuale che emerge da questi accordi chiude l'articolo.

The framework agreement on the "reform of collective bargaining" of January 22, 2009 and the following national multi-industry agreement signed with Confindustria on April 15, 2009 – both of them not signed by CGIL – have introduced new principles and rules on the structure of collective bargaining. The article focuses on the method of the negotiation as well as on its basic contents and rules, namely those concerning the bargaining levels, the partitioning of competencies between the levels with regard to wage matters, the resolution of competence disputes and the so called opening clauses. The paper concludes by discussing the model of collective bargaining emerging out of these agreements.

1. DALLA VERTENZA DEL 2007 SULLA "NUOVA POLITICA DEI REDDITI" ALL'ACCORDO QUADRO

Il negoziato sulla riforma del sistema contrattuale è maturato nell'ambito della vertenza aperta dalle confederazioni sindacali con il governo e le organizzazioni datoriali nell'autunno 2007 per rivendicare, approfittando della ripresa economica allora in atto, una "nuova politica dei redditi" che mirasse a sviluppare le capacità produttive e competitive del paese e a garantire, in particolare, l'incremento delle retribuzioni e «una stabile e buona occupazione»¹.

Le misure e gli interventi proposti a questo fine dai sindacati comprendevano, infatti, sia una serie di provvedimenti in materia fiscale, tariffaria e sui prezzi², sia la revisione de-

Lauralba Bellardi, professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Bari.

* Questo articolo riprende la relazione su *Concertazione e contrattazione: dal Protocollo Giugni all'accordo quadro del 22.1 e all'Accordo Interconfederale del 15.4.2009* presentata al Convegno in ricordo di Massimo D'Antona su *Rappresentanza e rappresentatività nel sistema delle relazioni industriali* (Roma, 20 maggio 2009), organizzato dalla Sapienza Università di Roma, dalla CGIL e dalla "Rivista giuridica del Lavoro e della Previdenza sociale". Dedico questo articolo a Piero Boni, dirigente sindacale che ha dato un contributo importante al rinnovamento delle politiche contrattuali della CGIL e con il quale ho avuto la fortuna di collaborare nella Fondazione Giacomo Brodolini.

¹ Così il documento CGIL, CISL e UIL del novembre 2007, *Per valorizzare il lavoro e far crescere il Paese*.

² Tra le prime rientrano, in particolare, l'aumento delle detrazioni sui redditi da lavoro dipendente, la riduzione delle aliquote fiscali, nonché la cosiddetta dote fiscale, un unico strumento di sostegno fiscale alla famiglia con figli (da 0 a 18 anni ma, in via prioritaria, fino a 3 anni) da realizzarsi attraverso la unificazione delle detrazioni per carichi familiari e l'assegno familiare e la riduzione della tassazione sulla previdenza complementare.

gli assetti contrattuali nel settore privato e in quello pubblico, con l'obiettivo di rafforzare la contrattazione attraverso la ridefinizione delle regole e dei tempi dei rinnovi contrattuali e la effettiva diffusione della contrattazione decentrata. Intrecciava i due piani, infine, la richiesta delle parti sociali al governo di varare 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 applicative³, delle erogazioni retributive di secondo livello, al fine – già perseguito dal Protocollo del '93 con l'introduzione dei premi di risultato – di avviare un circolo virtuoso tra aumenti della produttività, delle retribuzioni e della domanda di beni e servizi, da un lato, e crescita economica e dell'occupazione, dall'altro.

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 contrattazione⁴, in sede bilaterale.

Così, dopo le pre-intese tra CISL, UIL e le associazioni datoriali del settore privato, in un clima reso sempre 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"⁵, 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 privato, rinviando a "specifiche intese" la definizione delle modalità, dei criteri, dei tempi e delle condizioni di attuazione di tali principi, in modo da salvaguardare le differenze regolative e le specificità dei singoli settori economici e/o aree contrattuali.

2. L'ACCORDO QUADRO: CONCERTAZIONE O CONTRATTAZIONE COLLETTIVA?

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 collettiva. 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 è stato definito "quadro". Il termine non è consueto, ma rimanda comunque alla contrattazione collettiva – quella del

³ Si veda art. 1, commi 67-70, legge del 2007, n. 247.

⁴ Si veda il documento del 12 maggio 2008 di CGIL, CISL e UIL, *Linee di riforma della struttura della contrattazione*. Per le posizioni di Confindustria, si veda il documento del 22 settembre 2005, *Relazioni industriali per una maggiore competitività delle imprese, lo sviluppo dell'occupazione e la crescita del Paese*.

⁵ 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", 2, 2009, www.adapt.it

settore delle PA, pure coinvolte nell'intesa ed è stato probabilmente utilizzato per indicare l'ambito di riferimento più vasto ed inclusivo rispetto a quello di un accordo interconfederale.

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 contrattuale (Mariucci, 2003, p. 49; Ghera, 1999, p. 518), garantendo l'origine consensuale dell'intervento dei pubblici poteri (Rusciano, 2003, p. 163; Romagnoli, 1995, pp. 172 ss.). Questa volta, invece, l'esecutivo ha dato subito il segnale di voler procedere di propria iniziativa varando, appena insediato, provvedimenti che destinavano diversamente, rispetto alle richieste sindacali, le risorse disponibili. Infatti, dalle misure contenute nel Protocollo sul welfare che incentivavano fiscalmente e contributivamente gli aumenti salariali correlati ad incrementi di produttività, qualità ecc. e concordati con i sindacati nei contratti collettivi decentrati – è passato a misure che estendevano l'incentivo fiscale anche ai compensi per il lavoro straordinario, per quello supplementare e, secondo alcuni, anche a premi ed aumenti *individuali* concessi *unilateralmente* dal datore di lavoro in relazione ad incrementi di efficienza organizzativa, competitività e redditività dell'azienda⁶, con quel che ne consegue in termini di depotenziamento del ruolo del sindacato e della contrattazione collettiva.

Nell'accordo quadro, poi, non ha assunto alcun impegno ad emanare interventi legislativi su obiettivi concordati, nemmeno per incentivare la contrattazione dei premi per obiettivi⁷ o per riformare la rappresentanza, 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 concordati.

Ai fini della concertazione, del resto, l'orientamento politico del governo è una variabile tutt'altro che ininfluente. Negli anni Novanta sono stati i governi di centro-sinistra 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.

Nel nuovo decennio, invece, la compagine di centro-destra ha reso subito esplicito, con il *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia* del 2001, il proprio orientamento ad abbandonare la concertazione per sostituirla con il dialogo sociale; a legittimare gli accordi separati; 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. Politiche, dunque, che presupponavano il contenimento delle organizzazioni collettive, la limitazione degli spazi per il me-

⁶ Si veda, in proposito, l'art. 2, commi 1-5, D.L. del 2008, n. 93, convertito in legge 126/2008, e l'art. 5 D.L. 185/2008, convertito con modifiche in legge 2/2009, di proroga per il 2009 delle agevolazioni fiscali sui premi per il 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 si veda Putaturo Donati (2009).

⁷ Ricci, invece, ravvisa nell'accordo «un modello molto debole di concertazione sociale», perché esso include previsioni – a mio avviso, però, di natura meramente programmatica, se non di semplice auspicio – su materie non di esclusiva pertinenza delle parti sociali ma, anzi, di «interesse pubblico e perciò di natura squisitamente politica», come lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, il ruolo degli enti bilaterali nella fornitura di servizi integrativi di welfare, la rappresentanza sindacale e la decontribuzione/detassazione dei premi contrattati al secondo livello (Ricci, 2009, pp. 12-3).

todo stesso delle relazioni industriali e, di conseguenza, l'allargamento dell'area della regolazione di mercato senza mediazioni istituzionali (Bordogna, Cella, 2000, pp. 31, 38-9).

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 ha anche consentito al governo di favorire la sua sottoscrizione separata, senza esserne direttamente il motore (Scarpelli, 2009).

Se si sposta il punto di osservazione sugli obiettivi perseguiti, infine, 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 ad 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 questi ultimi obiettivi 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 quadro⁸ (d'ora in poi AQ) per il settore privato, nonché delle regole poi introdotte dall'accordo interconfederale (AI) del 15 aprile 2009 stipulato tra Confindustria, CISL e UIL.

L'accordo quadro conferma innanzitutto i due livelli negoziali, nazionale di categoria e decentrato, e modifica la durata dei contratti, che diventa triennale. Ciò comporta l'abolizione del rinnovo biennale di categoria ed evita la sovrapposizione dei cicli negoziali nazionali e decentrati, agevolando – almeno in astratto – lo svolgimento della contrattazione di secondo livello.

Molto più problematico, invece, è l'esito dell'intesa con riferimento all'ambito e all'estensione del decentramento. In proposito va ricordato che nel documento unitario del 2008 le confederazioni avevano rivendicato l'estensione del ricorso alla contrattazione territoriale (regionale, provinciale, di filiera, di sito ecc.) per compensare l'assenza della contrattazione aziendale nelle piccole imprese e garantire, così, l'effettiva diffusione del secondo livello contrattuale.

Questa rivendicazione riguardava soprattutto il settore industriale, poiché in esso l'ambito del decentramento è aziendale (salvo che in edilizia) e, quindi, coinvolge quasi unica-

⁸ Che, peraltro, riproduce, solo con alcune variazioni, il contenuto dell'intesa del 10 ottobre 2008 tra CISL, UIL e Confindustria.

mente le imprese di medio-grandi dimensioni, con la conseguenza che la maggior parte dei lavoratori rimangono esclusi dalla contrattazione decentrata, nonché dalla ripartizione della produttività che pure hanno contribuito a creare.

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 costi⁹: soluzioni, per inciso, che salvaguardano la contrattazione aziendale ed, 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.

L'AQ, dunque, si limita a rinviare l'individuazione dell'ambito territoriale e/o aziendale del secondo livello alle «specifiche intese»¹⁰: una (non) scelta formalmente corretta per una regola che deve essere declinata in relazione alle peculiarità settoriali. E, tuttavia, è evidente che l'accordo generale sarebbe stato la sede elettiva per affermare esplicitamente almeno 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.

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 ad escludere dalla contrattazione decentrata le piccole imprese che non ne erano mai state coinvolte¹¹. Sulla base della mancata riproposizione di queste clausole, alcuni hanno sostenuto che l'accordo quadro non escluderebbe *a priori* la possibilità di estendere la contrattazione territoriale in supplenza di quella aziendale ed, anzi, che esso imporrebbe un obbligo a negoziare – anche se non a contrarre – al secondo livello su tutte le imprese cui il contratto di categoria è applicabile, anche quelle – soprattutto di piccole dimensioni – che prima non la praticavano (Carinci, 2009, p. 13).

In realtà, mi pare che questa opinione sia contraddetta dallo stesso AQ: questo, infatti, predispone una serie di incentivi alla contrattazione decentrata di voci retributive collegate all'andamento aziendale (delle quali si parlerà *infra*, PAR. 5) e ciò significa, evidentemente, che non impone alcun obbligo a negoziarle.

Ma a parte questo va rilevato che, 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, almeno nel settore industriale, che è poi quello nel quale il problema dell'assenza del livello decentrato è particolarmente acuto perché, come si è detto, è quasi esclusivamente aziendale e, quindi, esclude le piccole imprese.

⁹ Si veda, con riferimento al rinnovo contrattuale più recente, il CCNL *Terziario distribuzione e servizi* (Confcommercio), 23.7.2008; il CCNL *Cooperative agroalimentari*, 31.7.2007; il CCNL *Turismo* (Federturismo), 2.2.2004. Per una sintesi ed un commento sulle diverse discipline di categoria relative all'ambito della contrattazione decentrata, incluse quelle che prevedono la presenza di contrattazione aziendale e territoriale, si consenta il rinvio a Bellardi (2003).

¹⁰ Il par. 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».

¹¹ Si veda il cap. 2 del Protocollo del '93, rispettivamente punto 1 e punto 3, 3° cpv.

L'AI con Confindustria, infatti, integra le previsioni dell'AQ riprendendo 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» [corsivo mio]¹². 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.

L'AI aggiunge, 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» [corsivo mio]¹³. E dunque, salvo – invero poco probabili – diverse soluzioni che possano essere introdotte dai contratti di categoria, non saranno assoggettate alla contrattazione decentrata 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.

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 confermano, innanzitutto, 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»¹⁴ – dizione che porterebbe ad escludere differenziazioni territoriali degli stessi (Carinci, 2009)¹⁵ – 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»¹⁶.

A quest'ultima funzione si riconduce anche la distribuzione delle competenze tra i livelli contrattuali, che ora è basata sia su una clausola di non ripetibilità della contrattazione non più limitata agli istituti retributivi, com'era nel Protocollo del '93, ma estesa a tutte le materie e gli istituti; sia sul criterio della delega delle competenze del secondo livello da parte del contratto nazionale o della legge¹⁷.

La sostituzione del termine “delegate”, a quello finora utilizzato di “rinviate”, per le materie attribuite alla competenza del secondo livello contrattuale 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 ad 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

¹² Si veda il punto 1.1 dell'AI.

¹³ Si veda il punto 2.3, 5° cpv., dell'AI.

¹⁴ Si vedano, rispettivamente, il punto 2, 2° cpv., dell'AQ e il punto 2.1 dell'AI.

¹⁵ Salvo quanto si dirà *infra*, PAR. 6, sulle clausole di uscita.

¹⁶ Si veda il punto 3 dell'AQ.

¹⁷ Si vedano 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 ed istituti che non siano già stati negoziati in altri livelli di contrattazione», e il punto 3.2. dell'AI, che aggiunge: «secondo il principio del “ne bis in idem”».

il perché di questo richiamo esplicito 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. del 2003, n. 276 – 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 contrattuale. E proprio per arginare o evitare quest'ultima conseguenza, garantendo la coerenza interna dell'assetto contrattuale ed evitando conflitti regolativi, le parti sociali hanno in diverse occasioni provveduto a ricondurre alle specifiche regolamentazioni di categoria in materia di assetti contrattuali – ed ai raccordi oggettivi e soggettivi in esse previsti – le competenze rinviate dalla legge ai contratti collettivi senza alcun coordinamento¹⁸.

E, dunque, il richiamo alla fonte legislativa delle competenze del secondo livello contenuto nei due accordi sembra finalizzato ad impedire soluzioni di questo genere ed a “blindare” i rinvii legislativi alla contrattazione decentrata, quali che ne siano le conseguenze disarticolanti sulla struttura della contrattazione: e questo sarebbe un motivo in più per condividere l'opinione – specificamente 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» (Cella, Treu, 2009, p. 45).

5. LA DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE IN MATERIA DI RETRIBUZIONE

Nell'AQ e nell'AI non c'è nessuna indicazione specifica sulla ripartizione delle competenze tra i due livelli negoziali, salvo che in materia di retribuzione. Per quanto riguarda la tutela del potere d'acquisto, è noto che l'AQ ha introdotto un nuovo sistema che prevede l'elaborazione da parte di un soggetto terzo¹⁹ 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 ad un valore retributivo individuato dalle specifiche intese; una verifica circa eventuali scostamenti tra inflazione prevista e reale, sempre al netto dei prodotti energetici importati; una ulteriore verifica sulla “significatività” di questi eventuali scostamenti in sede paritetica interconfederale ed, infine, il recupero degli scostamenti – ma, c'è da intendere, solo di quelli “significativi” – entro la vigenza di ciascun contratto nazionale²⁰.

Sull'efficacia di questo nuovo sistema – oggetto di valutazioni divergenti (Megale, Lapadula, Sanna, 2009; Olini, 2009) – è difficile pronunciarsi senza averne le necessarie competenze economiche. Desti, però, perplessità la scelta di depurare il nuovo indice della cosiddetta inflazione importata e, in particolare (esclusivamente) della componente energetica, per contenere la rincorsa tra aumenti del prezzo dell'energia, del costo del lavoro e dei prodotti/servizi finali. È vero che questa esclusione sarebbe sostanzialmente una conferma di quanto già previsto dal Protocollo del '93, che menzionava le “ragioni di scambio” tra i criteri di orientamento per l'adeguamento delle retribuzioni, ma nel frattempo lo scenario

¹⁸ In questo senso si veda l'accordo interconfederale sui contratti di inserimento dell'11 febbraio 2004 e l'intesa dell'Artigianato del 14 febbraio 2006, applicativa dell'accordo interconfederale del 17 marzo 2004.

¹⁹ La scelta del quale, per inciso, non sembra facile, perché tutti i soggetti negoziali devono concordare nell'individuare e riconoscere l'autonomia e l'autorità di giudizio (Ricci, 2009).

²⁰ Si veda il punto 2 dell'AQ.

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» (Megale, Lapadula, Sanna, 2009).

Va rilevato, poi, che il sistema distribuisce in modo scarsamente equo i vantaggi e gli svantaggi connessi a tale aumento. Del contenimento delle retribuzioni, infatti, beneficeranno tutti i datori di lavoro, indipendentemente dal se e dal quanto utilizzino prodotti energetici importati o siano gravati dagli effetti diretti e indiretti dell'aumento del loro prezzo; i lavoratori, invece, subiranno 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.

Nell'accordo quadro, infine, mancano anche altri parametri di riferimento quali, ad esempio, la base di computo sulla quale applicare il nuovo indice previsionale, la cui definizione è stata rinviata alle intese di settore.

L'AI con Confindustria, oltre ad affidare la verifica sulla significatività degli eventuali scostamenti tra inflazione prevista e reale al Comitato paritetico interconfederale ed a prevedere che il loro recupero determini la «variazione dei minimi»²¹, ha fissato la base di computo alla quale applicare il nuovo indice previsionale²². Anche in questo caso il valore economico di ogni punto di inflazione, in relazione a tale base, sarebbe inferiore a quello attualmente adottato dalle categorie secondo alcune stime (Megale, Lapadula, Sanna, 2009) e superiore secondo altre (Olini, 2009). Di sicuro, però, l'applicazione di tale indice ad un valore retributivo *medio* determina effetti perequativi, ovvero di appiattimento retributivo.

In sostanza, il nuovo sistema di tutela del potere d'acquisto delle retribuzioni, da un lato, esclude le parti sociali, «non più solo di fatto ma anche di diritto, dalla individuazione del tasso «programmato», referente della politica economica-finanziaria» (Carinci, 2009, pp. 7-8); dall'altro, risulta tutt'altro che automatico, visto che funzioni rilevanti sono affidate al livello interconfederale e al contratto di categoria (Carrieri, 2008), al quale compete in particolare l'applicazione dell'indice previsionale ed il recupero degli scostamenti tra inflazione prevista e reale.

Ma al contratto nazionale è stata poi riconosciuta anche una funzione – più che nella distribuzione della produttività – nell'incentivazione economica della contrattazione concentrata. Per favorire la «effettività della diffusione della contrattazione di secondo livel-

²¹ Si veda il punto 2.2., 3°-5° cpv., dell'AI.

²² Essa è fissata 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»: si veda il punto 2.2, 6° cpv., dell'AI.

lo», infatti, l'AQ rinvia ai contratti da stipulare la facoltà di definire un elemento economico di garanzia (o un altro istituto analogo) da riconoscere – si dovrebbe intendere – ai lavoratori dipendenti da aziende nelle quali non si esercita la contrattazione di secondo livello²³: una soluzione che richiama l'elemento perequativo introdotto nel rinnovo biennale dei metalmeccanici del 19 gennaio 2006²⁴ e che “aggiorna”, 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 produzione (Roma, 2002)²⁵.

Il rinvio contenuto nell'AQ ai contratti successivi è quanto mai ampio, salvo che per l'indicazione relativa alle condizioni e alla misura dell'elemento di garanzia, che deve essere concordato «nei contratti nazionali con particolare riguardo per le situazioni di difficoltà economico-produttiva»: l'importo, in altre parole, deve essere contenuto, in modo che anche le imprese che si trovino in tali situazioni possano sostenerne il costo. Così determinato, 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 ad 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. I lavoratori, naturalmente, beneficerebbero di un aumento delle retribuzioni altrettanto contenuto.

Va notato, poi, che l'AI con Confindustria sottopone il diritto a tale erogazione anche alla condizione – peraltro già presente anche nel CCNL dei metalmeccanici – 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»²⁶. L'eventuale accordo individuale per la corresponsione di 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 parte del contratto nazionale, riducendo ulteriormente la già limitata funzione di quest'ultimo, e della contrattazione collettiva *tout court*, in materia di retribuzione.

²³ Si veda il punto 15 dell'AQ.

²⁴ 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.

²⁵ Si vedano, ad esempio, le discipline introdotte – e confermate, con qualche modifica, nei rinnovi successivi – dai CCNL *Chimici* (Confindustria), 19.3.1994 e *Alimentaristi* (Confindustria), 6.7.1995.

²⁶ Si vedano i punti 4 e 4.1 dell'AI.

Il segnale che l'AI trasmette in questo senso non è neanche isolato, se si ricordano le misure legislative – già richiamate più sopra – 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 ad incrementi di efficienza organizzativa, competitività ecc. Ciò che colpisce, semmai, è che a ridurre il ruolo della contrattazione collettiva siano gli stessi contratti collettivi, anche se occorre riconoscere che le discipline sull'elemento perequativo e sulle erogazioni sostitutive dei premi hanno almeno un aspetto positivo, nei limiti in cui consentono di recuperare al controllo sindacale lo slittamento salariale determinato da erogazioni unilaterali (Roma, 2002).

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.

Cominciando dai problemi, va sottolineato che la contrattazione decentrata in materia di premi – nel quadro di una contrattazione di secondo livello scarsamente diffusa e in ulteriore flessione negli ultimi anni – è rimasta estremamente limitata²⁷. Questo perché l'ambito contrattuale è stato prevalentemente aziendale, soprattutto nel settore industriale, e non ha quindi coinvolto i settori e le aree caratterizzate da strutture produttive di piccole dimensioni; perché, d'altra parte non si sono diffusi criteri e metodi efficaci e condivisi di misurazione e di ripartizione della produttività a livello territoriale, pur individuati in alcuni contratti particolarmente innovativi (Bellardi, 2008); perché, infine, 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 aziende.

D'altra parte, se è vero che nella contrattazione decentrata – soprattutto a livello di gruppo – sono emerse anche forme particolarmente raffinate di elaborazione e di gestione di sistemi di calcolo legati a un *mix* di indicatori (redditività, produttività, qualità, efficienza, presenza ecc.) e che l'incidenza dei premi per obiettivi ha ormai un *range* di oscillazione abbastanza elevato, soprattutto nel chimico e nell'alimentare, 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 ad 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, secondo l'impostazione resa esplicita da Confindustria²⁸: ed i recenti accordi non sembrano diversamente orientati su questo profilo.

²⁷ In generale si stima che la contrattazione decentrata copra al più il 30% dei lavoratori delle imprese con più di dieci dipendenti, mentre è del tutto assente in quelle di dimensioni inferiori. Sull'ulteriore flessione registrata negli ultimi anni si vedano i dati dell'Archivio nazionale CNEL della contrattazione aziendale nel settore privato dell'economia al dicembre 2006, nonché quelli 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*.

²⁸ 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, dunque, conferma che la contrattazione di secondo livello «collega incentivi economici al raggiungimento di obiettivi di produttività, redditività, qualità, efficienza, efficacia ed altri elementi rilevanti ai fini del miglioramento della competitività nonché ai risultati legati all'andamento economico delle imprese, concordati fra le parti»²⁹: fin qui l'unica novità rispetto al Protocollo del '93 è lessicale, poiché si parla di incentivi e non più di erogazioni.

L'AQ e l'AI, 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 – ad incentivare la contrattazione decentrata di queste voci retributive. Ciò conferma, per inciso, quanto si è più sopra osservato³⁰ e, cioè, 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» (Ichino, 2009), poiché gli incentivi non si giustificerebbero se l'AQ e l'AI 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 premi³¹. Essa, però, non è nella disponibilità dei soggetti negoziali – che si limitano, infatti, a sottolinearne la “necessità” – ed è a carico del bilancio pubblico, e non delle imprese.

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 – sarà accolta in sede legislativa, sia se l'eventuale nuovo provvedimento legislativo in materia continuerà a consentire l'estensione dell'incentivazione anche agli aumenti ed ai premi concessi unilateralmente dal datore di lavoro privato in relazione ad incrementi di efficienza organizzativa, competitività ecc.³²: questo sarebbe, infatti, un ulteriore e chiaro segnale di *labour exclusion* (Cella, Treu, 2009, p. 164).

Ulteriori previsioni incentivanti dell'AQ e dell'AI sono dirette alle piccole e medie imprese. Il primo 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 legge; il secondo 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 concrete esigenze delle aziende interessate»³³.

L'AI Confindustria contiene, inoltre, anche una clausola diretta ad 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 assunti a livello territoriale con riferimento alla specificità delle imprese del settore»³⁴.

²⁹ Si veda il punto 9 dell'AQ.

³⁰ Cfr., *supra*, PAR. 3 a proposito dell'ambito di applicazione della contrattazione decentrata.

³¹ Si vedano il punto 9 dell'AQ e il punto 3.1, 2° cpv., dell'AI.

³² Un'ipotesi che, secondo Carinci, non sembra sostenuta dalla formulazione del punto 9 dell'AQ (Carinci, 2009, pp. 12-3).

³³ Si vedano, rispettivamente, il punto 14 dell'AQ e il punto 3.4 dell'AI.

³⁴ Si veda il punto 3.3, 3° cpv., dell'AI.

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, 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 produttività (Carrieri, 2008).

Riprendendo alcune proposte contenute nel documento sindacale unitario, infine, l'AI rafforza opportunamente la disciplina procedurale della contrattazione aziendale in materia, prevedendo che i parametri e i meccanismi utili alla determinazione quantitativa del premio variabile devono anche assicurare «piena trasparenza sui parametri assunti ed il rispetto dei tempi delle verifiche ed una approfondita qualità dei processi di informazione e consultazione»³⁵. E viene da pensare che a questi fini le parti avrebbero potuto dare indicazioni più concrete proponendo, per esempio, la realizzazione di attività formative diffuse in favore delle rappresentanze sindacali, in modo da far acquisire ad esse competenze utili nella contrattazione dei premi e magari, per dare un'impronta più cooperativa ai reciproci rapporti, avvalersi per queste attività degli enti bilaterali.

6. RAPPORTO TRA I LIVELLI, CONFLITTI DI REGOLAZIONE E CLAUSOLE DI USCITA

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

Il problema che si pone riguarda, naturalmente, la tenuta del sistema e, più in particolare, il recepimento delle nuove regole sul modello contrattuale nelle discipline di categoria e, soprattutto, quello del rispetto di queste ultime nella contrattazione decentrata. Resta delicato, infatti, il rapporto con le RSU, nonostante la regola del terzo e della contitolarità negoziale delle organizzazioni territoriali dei sindacati stipulanti (Carinci, 2009, p. 11); ma, soprattutto, è difficile garantire nella contrattazione decentrata un'interpretazione e un'applicazione coerente e corretta delle “deleghe” del contratto nazionale.

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 dal mero principio di non ripetibilità della contrattazione collettiva né da una crescente specializzazione dei livelli contrattuali, essendo praticamente impossibile definire regole di ripartizione delle competenze così precise da porre al riparo da qualsiasi conflitto di regolazione. D'altra parte le clausole di rinvio sono dirette a prevenire il contrasto/conflitto tra contratti collettivi di diverso livello, non a regolarlo nelle ipotesi in cui il contratto decentrato violi i limiti imposti da clausole del contratto nazionale.

³⁵ Si veda il punto 3.3, 4° e 5° cpv., dell'AI.

Come è noto, la riconducibilità della natura giuridica delle clausole di rinvio alla cosiddetta parte obbligatoria del contratto collettivo porta ad affermare la piena validità ed efficacia della norma del contratto decentrato, seppure lesiva, appunto, della clausola di rinvio del contratto nazionale. Se, invece, per salvaguardare il rapporto tra i livelli disegnato dalle parti, si riconoscesse efficacia reale e vincolante sul piano dell'ordinamento statale alle disposizioni del contratto di livello superiore, si potrebbero produrre effetti perversi sugli equilibri raggiunti ai livelli negoziali inferiori, in quanto si travolgerebbero anche 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 ed interessi da regolare. In definitiva, se si adottasse quest'ultima ipotesi, il modello contrattuale diventerebbe rigido, mentre è importante che sia elastico, anche se coeso.

A questo fine, piuttosto che rendere giustiziabili sul piano dell'ordinamento giuridico statale le clausole di rinvio, le parti hanno scelto di operare con gli strumenti dell'autonomia collettiva e di muoversi, quindi, nell'ottica dell'autorafforzamento del contratto collettivo (Zoli, 2006, pp. 313 ss.). Ed infatti l'AQ e l'AI 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 ed arbitrato³⁶.

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 ed antepongano il confronto al conflitto, sì da prevenirlo³⁷: 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, c'è poi da segnalare una delle maggiori novità dell'intesa e, cioè, la formalizzazione delle cosiddette clausole di uscita (o di apertura), considerate un altro strumento da utilizzare per incentivare la contrattazione decentrata e per favorire una più ampia flessibilizzazione dei trattamenti.

L'AQ, infatti, riconosce agli accordi territoriali e aziendali la facoltà di derogare il contratto nazionale e rinvia a “specifiche intese” la definizione delle «procedure, modalità e condizioni» per l'introduzione di tali clausole. La facoltà di deroga è estremamente ampia: può essere esercitata per «governare, direttamente nel territorio o in azienda, situazioni di crisi o [...] favorire lo sviluppo economico ed occupazionale»³⁸; possono essere modificati «in tutto o in parte [...] singoli istituti economici o normativi dei contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria»³⁹ e le deroghe possono essere introdotte «anche in via sperimentale e temporanea»⁴⁰ e, dunque, *anche* in via definitiva.

È da notare, inoltre, che anche in questo caso l'AQ riprende il testo della pre-intesa con

³⁶ Si vedano, rispettivamente, il punto 12 dell'AQ e il par. 3, punto 3.6, 1°-4° cpv., dell'AI.

³⁷ Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993 (1998), par. 47.

³⁸ Essa sembra riguardare «le condizioni economiche e del mercato del lavoro del territorio, aprendo uno scenario di differenziazione (in senso peggiorativo) dei livelli di trattamento per le aree meno competitive» (Scarpelli, 2009).

³⁹ La previsione non contraddice il principio di non ripetibilità della contrattazione sulle stesse materie, in quanto quest'ultimo si applica solo alla contrattazione acquisitiva, e non a quella concessiva.

⁴⁰ Si veda il punto 16 dell'AQ.

Confindustria, ma con almeno due modifiche sostanziali: riconosce la facoltà di deroga anche ai contratti aziendali, anziché solo a quelli territoriali, e soprattutto elimina le previsioni secondo le quali «la facoltà di modificare è esercitabile sulla base di parametri oggettivi individuati dal CCNL» e «in ogni caso le intese devono essere approvate dalle parti stipulanti il CCNL».

Queste ultime, che sono state opportunamente mantenute dal successivo AI con Confindustria⁴¹, erano tra le condizioni più rilevanti che anche la Commissione Giugni, nel proporre l'adozione delle clausole di uscita, aveva indicato per garantire il raccordo tra politiche contrattuali di diverso livello e, più in particolare, per confermare che il ruolo di governo del sistema contrattuale e del decentramento doveva rimanere saldamente affidato ai soggetti negoziali nazionali e, dunque, al contratto nazionale, in modo da garantire la coesione della struttura contrattuale. L'eliminazione di queste condizioni nell'AQ, dunque, svincola la derogabilità del contratto nazionale «da qualunque filtro» (Pizzoferrato, 2009) e fa venir meno anche la funzione positiva che le clausole di uscita potrebbero svolgere, quella di arginare le deroghe «silenziose» imposte dai datori di lavoro in situazioni di asimmetria di potere tra le parti a livello aziendale (Lauria, 2009).

Si complica ulteriormente, poi, il problema dell'efficacia soggettiva dei contratti in deroga, anche considerata la firma separata dell'AQ e, dunque, la possibilità che ai diversi livelli i contratti possano essere sottoscritti da soggetti negoziali diversi⁴².

Ulteriori dubbi solleva, poi, la scelta di valorizzare il secondo livello di contrattazione mediante la mera derogabilità *in peius*, e non anche – o piuttosto – ampliando le funzioni del contratto decentrato ed accentuandone la specializzazione, come ancora aveva proposto la Commissione Giugni. Così si corre anche il rischio, in particolare, che «la derogabilità della disciplina contrattuale nazionale possa diventare la *condicio sine qua non* per consentire la stipulazione di accordi territoriali» (Ricci, 2009).

7. IL MODELLO DI STRUTTURA CONTRATTUALE

Si può ora tentare di delineare il modello di struttura contrattuale che emerge dall'AQ e dall'AI, riassumendone gli aspetti essenziali, in modo da comprendere anche quale sia l'equilibrio raggiunto.

Piuttosto rilevante è il ruolo del livello interconfederale, in particolare in materia di tutela del potere d'acquisto delle retribuzioni, di intervento in caso di crisi dei negoziati per il rinnovo dei contratti nazionali⁴³ ed, infine, di verifica sulla funzionalità delle nuove re-

⁴¹ L'AI (si veda il punto 5, 5.1, 1°-3° cpv.) 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». Va ricordato, tuttavia, che queste previsioni non sono del tutto nuove. Nel settore chimico, l'*Accordo nazionale in materia di Linee Guida su accordi aziendali in deroga alla normativa prevista dal CCNL del 29 giugno 2007* (in «Bollettino Speciale Adapt», 6 luglio 2007, n. 27), firmato da Federchimica, Farindustria e FILCEM-CGIL, FEMCA-CISL, UILCEM-UIL, aveva già introdotto le clausole di uscita, previsto che sui contratti in deroga fosse espresso un parere di conformità da parte di una Commissione nazionale costituita da rappresentanti delle parti stipulanti ed introdotto specifiche procedure di informazione e di consultazione dei lavoratori interessati sulle finalità degli accordi.

⁴² E 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)» (Ricci, 2009).

⁴³ Si vedano, rispettivamente, il punto 7 dell'AQ e il punto 2.4., ultimo cpv., dell'AI.

gole sulla struttura contrattuale⁴⁴: attività – queste ultime due – che rispondono chiaramente all’esigenza di favorire una positiva dinamica del nuovo sistema contrattuale.

Quanto al ruolo del contratto nazionale, esso appare ridimensionato in materia di retribuzione. La funzione di tutelare il potere d’acquisto delle retribuzioni è in larga misura condivisa con il soggetto terzo e con la sede paritetica interconfederale e, dunque, risulta fortemente centralizzata al livello superiore. Quella in materia di produttività – o, meglio, di elemento economico di garanzia – appare contenuta, anche rispetto a quanto prevedeva il Protocollo del ’93, e comunque nebulosa, se non potenzialmente negativa, quanto agli effetti che può avere sull’estensione della contrattazione decentrata. La funzione di aumentare le retribuzioni risulta, dunque, sostanzialmente spostata in sede decentrata, sempre che questa venga attivata.

Più in generale è la funzione normativa del contratto nazionale – pur confermata formalmente e con enfasi nelle intese – a risultare indebolita, per la formalizzazione delle clausole di uscita, con le quali il livello decentrato acquisisce in linea di principio competenze più ampie e più rilevanti, ma *non* necessariamente delegate dal contratto nazionale né, soprattutto, da quest’ultimo governate, vista l’assenza (nell’AQ) di un coordinamento nazionale della contrattazione in deroga.

Pure confermata, infine, è la funzione del contratto nazionale nella regolazione del sistema di relazioni industriali a livello nazionale e decentrato, ma anch’essa è condivisa con il livello interconfederale ed appare “insidiata” dalla potenziale concorrenza (anche *sleale*?) della legge nella determinazione delle competenze delegate al secondo livello contrattuale.

Quanto alla contrattazione di secondo livello, non è da sottovalutare l’assenza nelle intese di un impegno diretto e formale dei datori di lavoro a rendere effettivo il secondo livello negoziale e, soprattutto, quello territoriale: un impegno che avrebbe potuto controbilanciare il ridimensionamento delle funzioni del contratto nazionale. Peraltro, come si è detto, gli “incentivi” alla contrattazione decentrata dei premi non mancano, anche se per lo più sono aleatori. Dunque, nella migliore delle ipotesi i due accordi dovrebbero favorire «un maggior peso economico della contrattazione decentrata» (Carrieri, 2008), certo solo ove questa si svolga e, cioè, probabilmente solo nei settori e nelle imprese sindacalmente più forti. Negli altri casi il meccanismo di redistribuzione del reddito prodotto opererà a favore dei profitti o si collocherà nell’ambito della contrattazione individuale, «con un inevitabile aumento delle disuguaglianze» (Scarpelli, 2009).

Senza considerare che la mancanza della contrattazione decentrata continuerebbe a frustrare, oltre all’obiettivo di migliorare la produttività e la competitività delle imprese, quello di incentivare l’innovazione tecnico-organizzativa e la cooperazione tra lavoratori e imprenditore.

L’ultimo elemento del quale tener conto per valutare il “modello” di struttura contrattuale, infine, riguarda le clausole di non ripetibilità e di delega delle competenze, che fanno apparire la distribuzione di queste ultime tra i due livelli in bilico tra il criterio gerarchico e quello funzionale, cioè di specializzazione. Nell’AQ e nell’AI, peraltro, non c’è nessuna indicazione specifica sulle materie e gli istituti da “delegare” al secondo livello, per non incrinare la necessaria autonomia della contrattazione interconfederale e di ca-

⁴⁴ Si vedano, rispettivamente, il punto 2, 5° cpv., dell’AQ; il punto 3.4, ultimo cpv., dell’AI; nonché il punto 1, 1° cpv., del Regolamento per il funzionamento del Comitato paritetico interconfederale allegato all’AI.

tegoria e, soprattutto, per non “ingessare” il modello. Quindi, non se ne può trarre alcun indizio 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 modello 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 ed alla qualità delle materie rinviate – e soprattutto della effettiva diffusione della contrattazione decentrata.

Insomma, il modello di struttura contrattuale che emerge dall’accordo quadro e dall’accordo interconfederale è ancora piuttosto confuso, perché appare per certi profili più decentrato e meno coordinato di quello del Protocollo e per altri, invece, più centralizzato, senza che emerga una scelta chiara sul criterio che deve governare la distribuzione delle competenze tra i livelli.

A determinare questo esito ha probabilmente contribuito il fatto che questi accordi non sono collocati nel quadro della concertazione della politica dei redditi. Questo riporta integralmente la materia degli assetti contrattuali nell’area dell’autonomia collettiva e, quindi, del conflitto (Bavaro, 2008). Non è un problema, perché attraverso il conflitto emerge il compromesso sul quale può convergere il consenso, che è l’unico elemento necessario per cambiare la struttura contrattuale, come ci ha ricordato Cella in una fase meno problematica dell’attuale (Cella, 2007).

Solo che l’AQ e l’AI sono accordi separati e, quindi, fragili. Dal punto di vista giuridico, le clausole in essi contenute hanno mera efficacia obbligatoria, cioè vincolano solo i soggetti collettivi che li hanno sottoscritti. Dunque, la contrattazione collettiva – per coinvolgere anche la CGIL – dovrebbe proseguire secondo le vecchie regole. Se si volessero applicare le nuove, invece, i contratti collettivi, soprattutto di categoria, probabilmente non sarebbero sottoscritti dalla CGIL, né approvati nelle assemblee dei lavoratori, per lo meno nei settori produttivi nei quali questa confederazione ha la maggioranza degli iscritti. La CGIL, infine, potrebbe anche tentare di stipulare – legittimamente, secondo la giurisprudenza prevalente in materia – contratti aziendali “svincolati” dalle nuove regole.

Senza dimenticare che, indipendentemente da quali possano essere nei singoli casi i sindacati non firmatari, c’è il problema dell’efficacia soggettiva delle clausole normative contenute nei contratti – nazionali e decentrati – non sottoscritti unitariamente. Un problema che fa emergere l’esigenza di contrastare le iniziative contrattuali separate quale motivazione principale della richiesta di una legge sulla rappresentatività (Cella, Treu, 2009, p. 46).

In ogni caso, non credo che questa possa essere l’occasione da cogliere per verificare gli effetti positivi della concorrenza tra due modelli di sindacato e di azione sindacale (Ichino, 2005). Temo, piuttosto che un’intesa separata sulle regole del conflitto – cioè sulle regole di governo della contrattazione collettiva e dei rapporti sindacali – possa innescare un conflitto sulle regole che, oltre a molti esiti incerti, ne ha uno assolutamente certo: l’indebolimento di tutti i sindacati, della contrattazione collettiva e, più in generale, delle relazioni industriali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BAVARO V. (2008), *Contrattazione salariale e relazioni sindacali bilaterali. Appunti sulle linee guida al superamento della concertazione*, "Il diario del lavoro", 10 novembre.
- BELLARDI L. (2003), *Le relazioni industriali in transizione: nodi critici e ipotesi di riforma*, "DRI", 3, pp. 362 ss.
- ID. (2008), *Obiettivi, discipline e buone pratiche dei contratti di secondo livello: una breve rassegna*, "Diritti Lavori Mercati", 1, pp. 187 ss.
- BORDOGNA L., CELLA G. P. (2000), *Stato e relazioni industriali: ammissione, esclusione, correzione*, "SM", 58, pp. 25 ss.
- CARINCI F. (2009), *Una dichiarazione d'intenti: l'Accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali*, Working Papers - Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona", in www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp, n. 86.
- CARRIERI M. (2008), *La ricerca faticosa di un compromesso per l'innovazione*, "Il diario del lavoro", 29 ottobre.
- CELLA G. P. (2007), *Quali cambiamenti per le relazioni industriali italiane*, "Lavoro e Diritto", 2, pp. 227 ss.
- CELLA G. P., TREU T. (2009), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, il Mulino, Bologna.
- COMMISSIONE PER LA VERIFICA DEL PROTOCOLLO DEL 23 LUGLIO 1993 (1998), *Relazione finale*, "Rgl", 1, pp. 571 ss.
- GHERRA E. (1999), *La pratica della concertazione in Italia*, "Quad. Cost.", 3, pp. 501 ss.
- ICHINO P. (2005), *A che cosa serve il sindacato?*, Mondadori, Milano.
- ID. (2009), *Note tecniche sull'accordo interconfederale del 22 gennaio*, "Lavoce.info", 2 febbraio.
- LAURIA F. (2009), *La "derogabilità" del contratto nazionale*, "Dossier Adapt", 5, www.bollettinoadapt.it
- MARIUCCI L. (2003), *Le fonti del diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino.
- MEGALE A., LAPADULA B., SANNA R. (2009), *Modelli contrattuali e numeri a confronto*, Nota Ires-CGIL, "Bollettino Adapt", 2.
- OLINI G. (2009), *L'accordo quadro del 22 gennaio: tra continuità e innovazione*, in AREL, *Europa lavoro economia*, febbraio, www.arel.it, pp. 32 ss.
- PIZZOFERRATO A. (2009), *Accordo separato del 22 gennaio 2009: quali ulteriori prove di dialogo?*, www.lavoce.info, 5 marzo.
- PUTATURO DONATI F. M. (2009), *Misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro*, "Rgl", 2, pp. 335 ss.
- RICCI M. (2009), *L'Accordo Quadro e l'Accordo Interconfederale Confindustria del 2009: contenuti e modelli di relazioni industriali*, "Rivista italiana di diritto del lavoro", in corso di pubblicazione.
- RICCIARDI M. (2008), *La contrattazione del settore pubblico*, in M. Mascini (a cura di), *L'Annuario del lavoro 2008*, Il diario del lavoro, Roma, pp. 133 ss.
- ROMA G. (2002), *Retribuzioni e inquadramento*, "Economia & Lavoro", 3, pp. 105 ss.
- ROMAGNOLI U. (1995), *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, il Mulino, Bologna.
- RUSCIANO M. (2003), *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Giappichelli, Torino.
- SCARPELLI F. (2009), *I contenuti e i problemi dell'accordo: fine della concertazione e avvio di un processo di riforma solo accennato*, "Note Informative", 44, pp. 45 ss.
- ZOLI C. (2006), *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, Napoli, pp. 301 ss.