

TEMA

Quali riforme nelle relazioni industriali

Il decentramento contrattuale: vecchi problemi e ipotesi di riforma

Lauralba Bellardi*

1. Limiti e inefficienze del(le regole sul) decentramento contrattuale

Da molti anni anche in Italia le relazioni industriali sono sottoposte alle pressioni derivanti dal contesto economico-produttivo, sempre più esposto alla concorrenza globale e segnato dalla caduta della domanda di beni e di servizi e, quindi, della produzione e dal connesso aumento della disoccupazione (Bordogna 2014, p. 65 ss.).

In questa situazione fin dai primi anni novanta le parti sociali si sono attivate per riformare il sistema contrattuale e accentuarne il decentramento, al fine di farlo divenire più idoneo a gestire le esigenze di flessibilità – organizzativa, produttiva e dell’occupazione e, quindi, anche normativa – delle imprese, aumentando, così, la produttività e il reddito da lavoro dipendente, ma anche l’equità nella distribuzione di tale reddito, e contribuendo all’avvio del circolo virtuoso tra aumento della domanda e crescita produttiva e dell’occupazione.

Negli ultimi anni questa linea è stata seguita con sempre maggiore decisione, anche per arginare un decentramento della contrattazione sul modello Fiat, che destabilizza il ruolo del contratto nazionale di categoria e dei relativi soggetti negoziali.

Il sistema contrattuale che ne è derivato – quello delineato dai tre Accordi interconfederali stipulati tra il 2011 e il 2014 da Cgil, Cisl, Uil e Confindustria e confluiti nel Testo unico sulla Rappresentanza¹ – conferma, in via di principio, il modello del decentramento *governato dal centro*, ma con un decentramento più spinto e meno coordinato perché sono state ridimensionate sia la funzione normativa del contratto nazionale di categoria, cioè quella che

* Lauralba Bellardi è docente di Diritto del lavoro presso l’Università di Bari «A. Moro».

¹ Accordi che sono stati sottoscritti, con modifiche, anche da altre associazioni datoriali quali Confcommercio, Confservizi, Confapi, Confcooperative, Agci e Legacoop.

definisce i minimi di trattamento economico e normativo applicabili a tutti i lavoratori rientranti nel suo ambito di applicazione, sia quella – cd. obbligatoria – di regolazione e di coordinamento del sistema contrattuale e dei rapporti tra le parti.

Riguardo la funzione normativa basti pensare che il processo di progressivo ampliamento delle competenze dei contratti di secondo livello è partito riservando a questi la funzione di aumentare le retribuzioni (che, così, è stata esposta al rischio di non essere utilizzata, ove la contrattazione decentrata non venga praticata) e ora consente a essi – in coerenza con il tendenziale rovesciamento del rapporto tra livello nazionale e decentrato – di derogare *in pejus* il contratto nazionale di categoria al fine di favorire una flessibilizzazione dei trattamenti adeguata alle concrete situazioni e agli interessi da regolare e di superare, per questa via, gli inconvenienti che «l'uniformità regolativa tradizionalmente imposta dal contratto nazionale può presentare» (Liso 2013, p. 308). Risulta così alterato 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 del sistema contrattuale e, cioè, la creazione delle condizioni di competitività e di produttività idonee a rafforzare il sistema produttivo, l'occupazione e le retribuzioni (Liso 2013, p. 311 ss.).

Quanto alla parte obbligatoria del Ccnl, la funzione del contratto di categoria di governare il decentramento è stata ribadita in linea di principio, ma ridotta in concreto. Per favorire il decentramento, infatti, la legge è stata riconosciuta quale fonte diretta, in concorrenza con il Ccnl, delle competenze del secondo livello contrattuale e questo implica la possibilità di un decentramento più *disorganizzato* per il contrasto che si può creare tra i rinvii dell'una e dell'altra fonte. È stata eliminata, inoltre, la clausola di non ripetibilità a livello decentrato della contrattazione su materie e istituti già negoziati in altri livelli, che si prestava a 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 (Leccese 2012).

Peraltro, all'indebolimento di questi raccordi *oggettivi* tra i livelli si è ag-

giunto – sempre allo scopo di incentivare la diffusione della contrattazione di secondo livello – quello dei raccordi *soggettivi*. I recenti accordi, infatti, consentono una più ampia autonomia del soggetto negoziale aziendale rispetto al sindacato esterno in quanto, probabilmente per consentire che la contrattazione aziendale possa svilupparsi anche dove le Rsu non si siano ancora costituite, riconoscono come soggetti negoziali aziendali sia le Rsu, sia le Rsa, ma non prevedono più la regola della colegittimazione negoziale tra Rsu e sindacati provinciali di categoria contemplata, invece, dal Protocollo del 1993.

Nello stesso senso opera, d'altra parte, anche la nuova composizione delle Rsu, interamente elettive dopo l'abolizione del cd. terzo riservato. Questa modifica, infatti, è stata sicuramente introdotta per rendere più democratica la struttura di rappresentanza, in quanto restituisce al voto espresso dai lavoratori la ripartizione dei seggi (Liso 2013, p. 304), oltre che per impedire che la riserva di un terzo – una volta adottato il principio maggioritario ai fini dell'efficacia generale del contratto aziendale – agevolasse 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 raccordo è 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 sostituzione con il primo dei non eletti nella lista cui inizialmente apparteneva.

Tutte queste previsioni, unite alle misure incentivanti previste dalla legge e dalla stessa contrattazione collettiva per favorire l'estensione e il rafforzamento del ruolo del secondo livello, non sono state sufficienti, però, a garantire un coerente ed efficace funzionamento del sistema e, dunque, a consentire di conseguire gli obiettivi cui mirava.

Questo insuccesso non è dipeso dall'eccessiva centralizzazione del modello e cioè, più precisamente, dal ruolo ancora troppo rilevante riconosciuto al contratto nazionale di categoria. Avanzare questa spiegazione significa come minimo scambiare l'effetto per la causa e, di conseguenza, proporre soluzioni – come quella di rendere il decentramento contrattuale ancora più spinto, fino a prevedere l'alternatività dei due livelli contrattuali – che potrebbero persino accentuare, anziché ridurre o eliminare, i limiti dell'assetto esistente.

Il vero problema della nostra struttura contrattuale è, piuttosto, l'estensione ancora troppo limitata della contrattazione decentrata. In evidente

contraddizione con il progressivo potenziamento delle competenze e dell'autonomia del secondo livello negoziale e con le relative finalità, infatti, questa contrattazione è largamente assente nelle piccole imprese, che sono la maggioranza del nostro sistema produttivo, quanto meno nelle aree contrattuali – come quelle rappresentate da Confindustria – nelle quali il Ccnl prevede per il secondo livello esclusivamente l'ambito aziendale. Confindustria, infatti, ha sempre manifestato una netta chiusura, motivata con i costi di attivazione di un terzo livello negoziale, all'ipotesi di ampliare l'estensione del decentramento coprendo con la contrattazione territoriale le imprese nelle quali non si pratica quella aziendale². Il ricorso a contratti territoriali è stato favorito *solo* quando si è trattato di definire voci retributive variamente (e spesso impropriamente) collegate a parametri di miglioramento dell'andamento aziendale al fine esclusivo di consentire a imprese e lavoratori di godere degli incentivi legislativi di decontribuzione e di defiscalizzazione: contratti non a caso definiti *cosmetici* (Fadda 2016).

La limitata diffusione della contrattazione di secondo livello implica, però, almeno due conseguenze tra loro connesse e ugualmente in contraddizione con le finalità perseguite dalle parti con la riforma della contrattazione collettiva. La prima è che nella cospicua parte del sistema produttivo esclusa dalla contrattazione decentrata gli eventuali miglioramenti di produttività vengono distribuiti attraverso la contrattazione individuale – e, quindi, per discrezionalità imprenditoriale – e/o vanno ai profitti, aumentando la quota del capitale nel reddito e favorendo, di conseguenza, una distribuzione del reddito progressivamente meno equa, perché sempre più affidata ai rapporti di forza e/o al mercato (Tronti 2014).

La seconda è che per una fascia estesa di lavoratori – quelli non coperti da un (vero) contratto decentrato – la struttura contrattuale si riduce di fatto al solo livello nazionale di categoria e l'unica fonte di tutela resta, dunque, un contratto nazionale fortemente depotenziato nelle sue competenze normative. Una situazione doppiamente vantaggiosa per le imprese di piccole e piccolissime dimensioni che non fanno contrattazione aziendale (tanto da ap-

² A favore di questa ipotesi, emersa dall'analisi delle modalità di applicazione delle regole del Protocollo del 1993 nei Ccnl di diversi settori produttivi (Bellardi 1995 e 1999), si esprime anche la Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993 (1998, p. 571 ss.). Nello stesso senso si veda il documento del 2015 della Fondazione Astrid, *Quali riforme sono possibili nelle relazioni industriali* (Carrieri, Nerozzi, Treu 2016) e il documento di Cgil, Cisl e Uil, commentato *infra* nel par. 3.

parire una sorta di incentivo selettivo all'iscrizione predisposto dall'associazione datoriale a favore di queste imprese), e doppiamente negativa per i lavoratori in esse occupati, in sostanza oggetto di una sorta di *dumping* contrattuale.

Senza trascurare un altro rilevante punto critico e, cioè, che se l'insufficiente diffusione della contrattazione decentrata ha vanificato gli obiettivi della riforma del sistema contrattuale, l'indebolimento del contratto nazionale di categoria ha favorito anche la progressiva marginalizzazione del ruolo delle parti sociali a livello nazionale, come soggetti di politica economica. Esito al quale ha fortemente contribuito l'attore politico che, da un lato, ha incentivato con la legge un decentramento disorganizzato della contrattazione³ e, dall'altro, esclude ormai da un quindicennio (salvo l'eccezione del 2007) il ricorso al metodo della concertazione o, comunque, del confronto con le parti sociali per definire gli obiettivi di politica economica e sociale (Bellardi 2015, p. 103 ss.), preparando così «il terreno al declino delle relazioni industriali come forma di regolazione e del ruolo connesso degli attori collettivi» (Cella 2011, p. 137).

2. Il documento *Un moderno sistema di relazioni industriali*

Il sistema contrattuale così sinteticamente descritto è quello che Cgil, Cisl e Uil hanno avuto come riferimento nel preparare il documento che hanno presentato il 14 gennaio di quest'anno e con il quale intendono avviare non solo un nuovo negoziato per la riforma della contrattazione, ma anche un cambiamento culturale delle relazioni industriali che riguarda e coinvolge i soggetti del sistema, gli obiettivi da perseguire e i metodi da utilizzare, e che appare finalizzato a cogliere le sfide – trasformandole in opportunità – che provengono dal contesto economico, politico e sociale, nonché dalle trasformazioni in corso della produzione e del lavoro.

La prima sfida richiamata nella Premessa del documento è quella alla capacità delle organizzazioni sindacali e delle associazioni datoriali di rappresentare – dopo i cambiamenti indotti nel mercato del lavoro e nel sistema produttivo dalla globalizzazione, dalla crisi economica e dall'innovazione tec-

³ Si pensi almeno all'art. 8 legge n. 148/2011, sul quale si vedano Leccese 2012 e Liso 2013, p. 318 ss., nonché la bibliografia ivi citata.

nologica e organizzativa – gli interessi di tutti i lavoratori e di tutte le imprese, indipendentemente dalle tipologie contrattuali con le quali i primi sono impiegati e dalle competenze, sempre più elevate e diversificate, a essi richieste, e dalle forme – più frammentate sul territorio, ma anche spesso più integrate – che le seconde hanno assunto. Questo al fine di attivare un sistema di relazioni sindacali e di tutela contrattuale realmente «inclusivo» ed efficace. A questa sfida sono naturalmente collegati gli altri due obiettivi: riformare la struttura e i contenuti della contrattazione e affiancare a essa forme di partecipazione di tipo strategico e organizzativo.

In questo quadro, riformare – per rafforzare – la struttura contrattuale significa far recuperare alla contrattazione collettiva la funzione di determinare le retribuzioni e, più in generale, il costo del lavoro e rilegittimare le parti sociali quali soggetti di politica economica e sociale, così da *risvegliare* l'interesse dell'attore pubblico per il metodo del confronto triangolare nell'assunzione delle decisioni di politica economica e dell'occupazione. Obiettivo del nuovo progetto di relazioni industriali, insomma, è anche quello di invertire il processo di progressiva disintermediazione degli interessi che ha segnato l'azione politica dei governi – e non solo di quelli italiani – negli ultimi anni riaffermando, come ancora dice la Premessa del documento, il ruolo delle parti sociali come «elemento fondante di democrazia, di tutela e miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, oltre che di promozione della crescita economica e sociale del Paese» e, quindi, confermando «i corpi intermedi della società come fattori centrali della necessaria modernizzazione e crescita democratica».

Se è così, è evidente che nel progetto sindacale la funzione negoziale ha un rilievo contemporaneamente fondante e strategico e quindi, perché si possano perseguire gli obiettivi indicati, le proposte di modifica del sistema contrattuale devono essere idonee ad avviare a soluzione almeno i problemi indicati in apertura: l'indebolimento della funzione normativa e di quella di governo del sistema decentramento del Ccnl e la limitata copertura del secondo livello contrattuale.

3. Le scelte in materia di struttura contrattuale

Consideriamo, dunque, in quali proposte di modifica della struttura contrattuale si traducano gli orientamenti sindacali, tenendo conto dell'espli-

cito richiamo contenuto nel documento – che, peraltro, serve ad avviare un negoziato e, dunque, non può preconstituire soluzioni troppo nette e tanto meno rigide – alla flessibilità normativa, cioè all’esigenza che anche la regolazione dei rapporti collettivi di lavoro, oltre che di quelli individuali, sia flessibile⁴.

La conferma della struttura contrattuale a doppio livello è accompagnata, innanzitutto, da diverse proposte di modifica che incidono sulla *quantità* e sulla *qualità* dei contratti da stipulare a ciascun livello.

Quanto a quello nazionale di categoria, sotto il primo profilo il documento ripropone la necessità di razionalizzarne, cioè ridurne, il numero. Questo obiettivo, già formalizzato nell’accordo quadro del 2009⁵, è però molto più complesso e critico di quanto appaia, perché incrocia problemi diversi la cui soluzione non è tutta e solo nella disponibilità delle parti sociali che saranno coinvolte nel negoziato.

Intanto, non bisogna dimenticare che è innanzitutto la frammentazione associativa dei datori di lavoro a *moltiplicare* i sistemi contrattuali e, quindi, i contratti nazionali stipulati per la stessa categoria: uno per le imprese artigiane, uno per quelle cooperative, un altro per l’associazione delle piccole imprese e così via. Il numero dei contratti, però, è progressivamente aumentato nel tempo anche per la tendenza dei soggetti negoziali a definire ambiti applicativi settoriali generalmente molto ristretti. Negli ultimi anni, infine, il numero dei Ccnl è ulteriormente cresciuto in misura esponenziale per iniziativa di nuove associazioni imprenditoriali e sindacali, quasi sempre di scarsa o nulla capacità rappresentativa, ma in grado anche per questo di favorire l’abbassamento dei minimi di trattamento e delle tutele e, comunque, di contribuire a corrodere – anche solo ali-

⁴ Il documento sottolinea, infatti, che quello proposto non è uno «schema rigido e immutabile nel tempo, ma un sistema generale di regole basilari, sulle quali poter innestare in modo flessibile gli adeguamenti e gli aggiornamenti richiesti dalle diverse esigenze del sistema di impresa e dalla diversa composizione professionale del lavoro a seconda dei settori, delle dimensioni, delle aree territoriali, dei mercati di approvvigionamento e di vendita, dell’organizzazione, ecc.».

⁵ Come ricorda Olini (2015, p. 17 ss.), il disegno di razionalizzazione dei contratti nazionali di categoria abbozzato nell’accordo quadro del 22 gennaio 2009 non è stato portato avanti in modo organico, salvo poche e positive eccezioni: l’accorpamento in un unico contratto di tutti i Ccnl del settore marittimo articolati in base al tonnellaggio delle imbarcazioni; il contratto unificato del trasporto aereo; il processo di accorpamento di contratti affini avviato nel settore artigiano dopo l’accordo interconfederale del 2010.

mentando l'incertezza delle regole – la rilevanza normativa dei contratti di categoria⁶.

Va considerato, poi, il nesso tra numero dei Ccnl e profondità e dettaglio della relativa disciplina (nonché, di conseguenza, qualità della tutela): pochi contratti per macro-settori non possono che limitarsi a discipline molto generali, che rafforzerebbero l'effetto di indebolimento della funzione normativa del Ccnl indotto sia – come si è appena detto – dalla moltiplicazione dei contratti di categoria *virtuali*, sia dalla crescente devoluzione di competenze dal primo al secondo livello; al contrario, discipline *speciali* e dettagliate possono essere definite solo per ambiti più ristretti e richiedono, quindi, un numero più elevato di contratti. Per evitare gli effetti negativi dell'una e dell'altra alternativa servirebbero due misure, molto diverse e di difficile realizzazione, almeno attualmente: da un lato, per neutralizzare la proliferazione dei soggetti negoziali sarebbe utile una legislazione di sostegno in materia di rappresentatività dei sindacati e delle associazioni datoriali; dall'altro, le parti sociali dovrebbero compensare la riduzione del numero dei contratti di categoria e il connesso *alleggerimento* delle relative discipline con la copertura totale del secondo livello, in modo da articolare e specializzare nei contratti decentrati le discipline rinviate dal Ccnl.

A perseguire questo obiettivo – e, cioè a rafforzare *quantitativamente* il secondo livello, ampliandone l'estensione – sono orientate almeno due proposte contenute nel documento sindacale. La prima è che sia prevista «in tutti i settori [...] la possibilità di contrattazione territoriale (alternativa a quella aziendale), da sviluppare in particolare nelle realtà caratterizzate da micro, piccole e/o medie aziende, in cui è poco praticabile lo sviluppo della contrattazione aziendale». Prevedere in ciascun contratto di categoria entrambi gli ambiti di decentramento, in modo che l'assenza della contrattazione aziendale nelle piccole imprese sia compensata dalla possibilità di applicare un contratto territoriale (e lasciando, comunque, alle stesse imprese la scelta se stipulare un proprio contratto o applicare quello territoriale), è l'unica soluzione che può garantire la copertura totale del secondo livello⁷ ed evitare, quindi, che la devoluzione delle competenze dal contratto nazionale a quello decentrato – funzionale a incentivare la contrattazione a

⁶ Sulla crescita esponenziale del numero dei Ccnl, passati da 398 nel 2008 a 706 nel 2015, si veda ancora Olini 2015.

⁷ È l'ipotesi alla quale si fa riferimento *supra* nel par. 1 e in nota 2.

questo livello e a garantire flessibilità organizzativa, produttiva e normativa – si risolve in una sottrazione secca di regolazione collettiva e in un rafforzamento del potere discrezionale del datore di lavoro per tutti i lavoratori non coperti da un contratto di secondo livello.

La seconda proposta, pure orientata a favorire l'estensione della contrattazione di secondo livello, è quella di articolare nei Ccnl i due ambiti tradizionali della contrattazione decentrata, quello aziendale e quello territoriale, «a seconda delle specificità dei singoli contesti settoriali», in modo che il primo possa essere anche «di gruppo, di sito e di unità produttiva/operativa»⁸ e il secondo a sua volta possa corrispondere alla «dimensione istituzionale (ex Provincia, Regione...)», ma anche al «settore, comparto, filiera, distretto»⁹.

L'intesa sindacale, dunque, è orientata ad ampliare l'ambito del Ccnl, per ridurne il numero, e, almeno in prospettiva, a *compensare* il connesso e ulteriore alleggerimento della funzione normativa di quest'ultimo non solo, com'è stato finora, rafforzando le competenze della contrattazione decentrata, in modo da cogliere e rispecchiare gli specifici interessi delle parti nelle diverse realtà produttive, ma soprattutto garantendone l'effettiva estensione. Questa impostazione è coerente con la conferma che i due livelli sono *complementari*, cioè si integrano e si completano reciprocamente, senza determinare duplicazione di discipline e sommatorie di costi. Per valutare meglio il profilo del rapporto tra i livelli, però, occorre far riferimento alle proposte di modifica che incidono sulla *qualità* dei contratti, e, in particolare, a quelle relative alle funzioni e alle competenze dei due livelli.

Per quanto riguarda il Ccnl, il documento conferma *vigorosamente* («deve mantenere», dice) la sua tradizionale funzione «di primaria fonte normativa

⁸ E opportunamente il documento prevede pure che «per le aziende di natura transnazionale andranno previsti gli opportuni raccordi tra le realtà dei paesi interessati, ad esempio, attraverso lo sviluppo di strutture di coordinamento e/o lo sviluppo dei Cae».

⁹ Va ricordato che già il documento di Cgil, Cisl e Uil del novembre 2007 sulla revisione del modello contrattuale «Per valorizzare il lavoro e far crescere il paese» mirava a estendere la contrattazione territoriale con soluzioni analoghe. I Ccnl, vi si leggeva, «dovranno prevedere, in termini di alternatività, la sede aziendale o territoriale. Quest'ultima deve potersi dispiegare in una molteplicità di forme: regionale, provinciale, settoriale, di filiera, di comparto, di distretto, di sito, prevedendo anche la possibilità di articolazione del livello territoriale per classi dimensionali d'impresa e/o per tipologia merceologica. Le oggettive differenze tra i vari settori rendono necessario che siano i singoli Ccnl a definire le articolazioni del secondo livello». L'accordo quadro separato del 2009 non recepì affatto, però, questa impostazione.

e di centro regolatore dei rapporti di lavoro, comune per tutti i lavoratori del settore di riferimento» e – in *discontinuità* con il passato anche recente – cerca di rafforzarla, innovandone le competenze a partire da quelle in materia di retribuzione. Infatti, per contrastare il radicamento della deflazione, che sarebbe favorito da incrementi retributivi troppo bassi¹⁰, per stimolare la crescita della produttività e la competitività delle imprese e valorizzare, attraverso un’equa remunerazione, l’apporto individuale e collettivo dei lavoratori, così da contribuire all’espansione della domanda interna e, insomma, per fare della contrattazione e della politica salariale «una leva della crescita e dello sviluppo, tanto dei settori, quanto dell’economia generale», il documento prevede che a entrambi i livelli possano essere negoziati aumenti della retribuzione. In particolare, e in netto contrasto con le scelte contenute nel documento di Federmeccanica¹¹, esso riconosce al contratto nazionale di categoria la funzione di definire una nuova voce retributiva, di misura anche variabile, collegata agli incrementi della produttività (o, meglio, del valore aggiunto) dei singoli settori sulla base di elementi oggettivi e condivisi di valutazione¹².

Il documento esprime chiaramente, inoltre, la volontà dei sindacati di innovare ampiamente i contenuti contrattuali privilegiando le politiche attive, la formazione e il welfare contrattuale. La contrattazione in materia di formazione, in particolare, viene declinata nella sua valenza individuale, quale strumento di valorizzazione del lavoro, e in quella collettiva, quale mezzo «di promozione culturale rispetto a un innovativo sistema di relazioni industriali». L’auspicio, a questo fine, è che la contrattazione ai vari livelli promuova «iniziative formative che coinvolgano in modo più diffuso il maggior numero possibile di delegati sindacali nelle aziende e nei territori» e sperimenti la formazione congiunta dei delegati sindacali e del management aziendale, attraverso «iniziative co-progettate e co-gestite tra le parti»: una

¹⁰ Come rileva Olini (2016, p. 27 ss.): «Questo rischio è stato paventato di recente anche dal Presidente della Bce e, quindi, non c’è dubbio [...] che l’andamento delle retribuzioni è essenziale per ritrovare un sentiero per la crescita» ma, sottolinea l’autore prima di esaminare soluzioni alternative a quella sostenuta nel documento sindacale, «come ciò debba avvenire rimane elemento ancora molto controverso».

¹¹ Il riferimento è al documento *Proposte per il rinnovamento contrattuale per il triennio 2016-2018*. Si veda pure Dell’Aringa 2016, pp. 173-177.

¹² E rinviate ai Ccnl sono pure le «modalità di erogazione e di consolidamento nell’ambito della vigenza contrattuale [...], anche in relazione allo sviluppo del secondo livello di contrattazione», di queste voci.

prospettiva che, con la professionalità di questi soggetti, potrebbe elevare la qualità e l'efficacia della contrattazione, in particolare in materia di produttività e di andamento aziendale, e favorire lo sviluppo di forme di partecipazione.

Sulla seconda funzione tradizionale del Ccnl, quella che (con linguaggio «moderno») viene definita di «governance delle relazioni industriali», il documento propone di rafforzarla sia facendo assumere a tale contratto «una nuova e maggiore titolarità nel definire le norme di rinvio», sia affidando a esso la definizione di linee guida per la contrattazione di secondo livello, per potenziarla «qualitativamente, attraverso un regolato trasferimento di competenze».

Si tratta di una formulazione un po' ridondante e non del tutto chiara, ma direi fondamentalmente mirata – come sembra indicare il riferimento alla «titolarità» del Ccnl – a rimarcare il ruolo essenziale di questo contratto nella determinazione delle competenze della contrattazione decentrata (forse anche rispetto alla legge) e nel coordinamento dei due livelli e a ridimensionare, quindi, la prospettiva di riconoscere maggiore autonomia al secondo livello.

Quanto alle linee guida, in coerenza con l'obiettivo di rendere le politiche salariali un fattore di crescita¹³ il documento conferma che il salario di produttività va negoziato al secondo livello e considera quest'ultimo la sede privilegiata di intervento sia sulla formazione, a sostegno dell'obiettivo di valorizzare le risorse umane attraverso nuove e più efficaci politiche attive, sia sui processi organizzativi del lavoro, a partire dalle politiche dell'orario, della riforma degli inquadramenti, della sicurezza. Significativo, peraltro, è il totale silenzio del documento sulle competenze derogatorie dei contratti decentrati, che di certo non vengono eliminate, ma solo tolte dal centro della scena.

È comunque evidente che anche nell'impostazione dei sindacati la funzione normativa del secondo livello diventa sempre più rilevante rispetto a quella del Ccnl. Questo può essere positivo se si amplia la copertura dei contratti decentrati. Ma se questo non avvenisse, se la contrattazione territoriale continuasse a non essere considerata un'alternativa praticabile a quel-

¹³ Pur se si sottolinea che questo solo intervento «rischia di risultare scarsamente efficace» nel colmare il deficit di produttività del nostro sistema produttivo ove continuo a mancare politiche strutturali e investimenti in innovazione, ricerca e formazione.

la aziendale, si aggraverebbe il rischio – che il progressivo ridimensionamento delle competenze del contratto nazionale di categoria comporta – di non garantire a tutti i lavoratori almeno un livello minimo di tutela.

Per questo sarebbe forse opportuno avere una soluzione di riserva, che potrebbe pure costituire un ulteriore strumento di incentivazione del decentramento. Quella, per esempio, di predisporre nei contratti nazionali di categoria una disciplina completa e dettagliata delle materie e degli istituti oggetto di rinvio al secondo livello, ma applicabile esclusivamente ai lavoratori non coperti da un contratto decentrato¹⁴. Questa soluzione, che in qualche misura sarebbe persino coerente con l'impostazione che prevede l'alternatività dei due livelli negoziali, non è comunque di semplice realizzazione, sia perché deve ovviamente riscuotere l'assenso (tutt'altro che scontato) della controparte, sia perché la definizione di discipline dettagliate e immediatamente applicabili quanto meno entra in contraddizione, come si è accennato, con la riduzione del numero dei Ccnl.

In chiusura, mentre dai rinnovi di categoria arrivano segnali diversificati e la trattativa confederale langue, verrebbe da chiedersi cosa riservi il futuro su questi aspetti. Certamente comporterà dei cambiamenti, ma probabilmente (e sperabilmente) attenuerà – senza negarla – la caratteristica del nostro modello contrattuale e, cioè, quella del doppio livello coordinato. È la composizione del nostro sistema produttivo per dimensione delle aziende a indicare questa direzione, che soddisferebbe anche l'interesse delle associazioni datoriali a conservare il proprio ruolo negoziale a livello nazionale e persino ad ampliarlo al secondo livello, ove si estendesse il ricorso alla contrattazione territoriale. Ma va pure considerato che in un sistema produttivo come il nostro la competitività delle imprese e la crescita economica non possono che essere affidate alla qualità dei processi produttivi e dei prodotti e allo sviluppo delle risorse umane.

Di questo dovrà tenere conto anche il legislatore nazionale nel decidere se e come valorizzare il ruolo delle parti sociali e delle relazioni industriali nel sistema economico, politico e sociale intervenendo sui diversi *fronti* aperti: quelli, per esempio, del decentramento contrattuale, del salario minimo le-

¹⁴ È una soluzione che ho ipotizzato qualche anno fa (Bellardi 2007, p. 235 ss.) e che è stata ripresa nella *Proposta per una nuova struttura e una nuova politica della contrattazione collettiva*, il documento con il quale la Uil ha partecipato al confronto con Cisl e Cgil dal quale è scaturito il documento unitario commentato in queste pagine. La stessa soluzione è condivisa da Fadda 2016.

gale, della rappresentanza e rappresentatività dei sindacati e delle associazioni datoriali, della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese.

Riferimenti bibliografici

- Bellardi L. (1995), *Aspetti contrattuali e rappresentanze sindacali unitarie: il protocollo del 23 luglio 1993 e la sua applicazione nei Ccnl dell'industria*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 4, pp. 323-346.
- Bellardi L. (1999), *Protocollo del '93 e assetti contrattuali di categoria: un modello e molti «sistemi»*, in Aa.Vv., *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, vol. I, Bari, Cacucci Editore, pp. 121-170.
- Bellardi L. (2007), *La struttura della contrattazione collettiva: ragionando della sua revisione*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, pp. 235-257.
- Bellardi L. (2015), *Sistema politico, legge e relazioni industriali: dalla promozione all'esclusione?*, in Aa.Vv., *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Bari, Cacucci Editore, pp. 103-114.
- Bordogna L. (2014), *Gli alberi e la foresta: le relazioni industriali nella globalizzazione*, in Corazza L., Romei R. (2014), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, pp. 65-80.
- Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (2016, a cura di), *Quali riforme sono possibili nelle relazioni industriali*, in *Astrid Rassegna*, 13.1.2016, www.astrid-online.it.
- Cella G.P. (2011), *Un commento*, in Mascini M. (a cura di), *L'Annuario del lavoro 2011*, Viterbo, Union Printing Spa, pp. 135-142.
- Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993 (1998), *Relazione finale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3, I, p. 571 ss.
- Fadda S. (2016), *Dove va la contrattazione collettiva*, in *Conquiste del lavoro*, 16 gennaio, p. 3.
- Dell'Aringa C. (2016), *Le relazioni industriali: alcune questioni aperte*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 1, pp. 173-185.
- Leccese V. (2012), *Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili di legittimità costituzionale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4, pp. 479-525.
- Liso F. (2013), *L'accordo interconfederale del 2011 e la legge sulla «contrattazione collettiva di prossimità»*, in Carrieri M., Treu T. (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino, pp. 241-275.
- Olini G. (2015), *Numeri e qualità del lavoro sotto la lente*, in *Osservatorio mercato del lavoro*, n. 2, pp. 17 ss.

- Olini G. (2016), *Riflessioni sull'accordo Cgil, Cisl, Uil sulle relazioni industriali*, in *ReS - I quaderni di AReS*, n. 18, p. 27 ss.
- Tronti L. (2014), *Produttività, crescita e riforma della contrattazione: un dialogo tra economisti*, www.nelmerito.com, 24 febbraio.

ABSTRACT

Nella prima parte l'articolo analizza la contraddizione presente nel sistema italiano di contrattazione collettiva tra, da un lato, l'incentivazione del decentramento, che implica una sempre più ampia devoluzione di competenze dal contratto di categoria al secondo livello negoziale e indebolisce la funzione dei contratti nazionali sia di definire i minimi di trattamento economico e normativo, sia di coordinare la contrattazione decentrata; e, dall'altro lato, la limitata estensione di questa contrattazione, soprattutto di ambito aziendale. In questa luce l'articolo esamina, poi, il documento Un moderno sistema di relazioni industriali, presentato da Cgil, Cisl e Uil il 14 gennaio 2016, per valutare se le modifiche in materia di struttura della contrattazione collettiva in esso proposte siano o meno idonee a risolverne i problemi preservando, però, il modello di sistema contrattuale finora prevalente in Italia: quello del decentramento organizzato e coordinato dal centro.

THE DECENTRALIZATION OF COLLECTIVE BARGAINING: OLD PROBLEMS AND POSSIBLE REFORMS

In the first part the article analyzes the basic contradiction affecting the Italian system of collective bargaining: that between, on the one hand, the ongoing pressure for decentralization (also supported by the European institutions), that involves a growing devolution of regulatory competences from national sector agreements to decentralized bargaining and, therefore, weakens the function of sectoral agreements in defining minimum pay and conditions and in coordinating second level bargaining; and, on the other hand, the limited coverage of second level bargaining, in particular at company level. Then, the article considers the document A modern system of industrial relations, which Cgil, Cisl and Uil have presented January 14, 2016 in order to start negotiations for the reform of industrial relations and of the collective bargaining system. In particular, it examines the proposals oriented to modify the bargaining structure, in order to assess whether they are likely to favor the solution of the mentioned contradiction and, ultimately, to preserve the bargaining system model that has been prevalent in Italy: that of decentralization organized and coordinated by the center.