CNEL

CONSIGLIO NAZIONALE DELL' ECONOMIA E DEL LAVORO

DOCUMENTI 43

CONTRATTAZIONE, RETRIBUZIONI E COSTO DEL LAVORO IN ITALIA NEL CONTESTO EUROPEO

RAPPORTO 2002-2003

ROMA, OTTOBRE 2004

INDICE

Premessa ..... pag. 11

Introduzione ..... ” 17

SEZIONE PRIMA
L’EVOLUZIONE DEL DIALOGO SOCIALE
E LE PROSPETTIVE DEI MODELLI
CONTRATTUALI IN EUROPA ..... ” 35

1. Evoluzione degli assetti contrattuali nei principali Paesi UE ..... ” 37
   1.1 Tendenze di centralizzazione o decentramento dei livelli contrattuali ed evoluzione dei rapporti tra i vari livelli della struttura contrattuale ..... ” 37
   1.2 Evoluzione generale dei contenuti della contrattazione collettiva ai vari livelli ..... ” 43
   1.3 Dibattito sulla struttura contrattuale e sui contenuti principali ..... ” 47

2. Il dialogo sociale a livello europeo ..... ” 53
   2.1 Evoluzione generale del dialogo sociale europeo a livello macro e intersettoriale ..... ” 53
   2.2 La dimensione settoriale del dialogo sociale ..... ” 58
   2.3 Le Direttive ..... ” 60
   2.4 Il ruolo delle Parti Sociali: proposte e iniziative ..... ” 61

3. L'impatto dell'euro sulla contrattazione collettiva e le relazioni sindacali ..... pag. 65
3.1 L'impatto sulla contrattazione salariale ..... " 65
3.1.1 Il nuovo scenario ..... " 66
3.1.2 Gli effetti attesi sulla politica salariale e l'esperienza recente ..... " 68
3.2 L'impatto sulle politiche occupazionali e del mercato del lavoro ..... " 71
3.3 Gli orientamenti delle Parti Sociali ..... " 75

4. Le Direttive 2001/86/Ce e 2002/14/Ce sul coinvolgimento e la partecipazione dei lavoratori nella Società Europea e sull'Informazione e la consultazione nelle imprese nazionali ..... " 80
4.1 I contenuti delle Direttive ..... " 80
4.1.1 La Direttiva sul coinvolgimento e la partecipazione dei lavoratori nella Società Europea ..... " 81
4.1.2 La Direttiva sull'Informazione e consultazione ... " 84
4.2 I problemi della fase traspositiva ..... " 85
4.3 Il possibile impatto sulle relazioni industriali ..... " 87

Riferimenti bibliografici ..... " 89

SEZIONE SECONDA
L'EVOLUZIONE DEGLI ASSETTI CONTRATTUALI E L'ATTIVITÀ NEGOZIALE IN ITALIA ..... " 93

1. La concertazione dopo il "Libro Bianco" ..... " 95
1.1 La concertazione nel *Libro Bianco* ..... " 95
1.2 La legge-delega sul mercato del lavoro e la lunga diatriba sull'art. 18 ..... " 98
1.3 Il Patto per l'Italia ..... " 105
1.4 La legge-delega sulla previdenza e la sua evoluzione ... " 112

2. L'evoluzione degli assetti contrattuali a livello confederale ..... " 119

2.1 Il dibattito tra le Parti Sociali e gli esperti sulla riforma della struttura contrattuale ereditata dal Protocollo del luglio 1993 ..... pag. 119

3. L'evoluzione degli assetti contrattuali a livello nazionale di categoria ..... ” 127
3.1 L'assetto e il dibattito in corso sul riassetto della contrattazione di categoria ..... ” 127
3.2 L'evoluzione dei contenuti e delle procedure della contrattazione nazionale di categoria ..... ” 130
3.3 Le nuove tendenze della contrattazione nazionale di "settore" per le imprese a rete o di ex monopolio pubblico (energia, telecomunicazioni, ferrovie) ..... ” 133
3.4 La recente evoluzione della contrattazione nazionale di categoria e degli accordi "di gruppo" nel settore del credito e assicurazioni ..... ” 137
3.5 La contrattazione integrativa nella Pubblica amministrazione ..... ” 144

4. L'evoluzione degli assetti contrattuali a livello decentrato (aziendale e territoriale): modelli, esperienze e tendenze ..... ” 161
4.1 L'evoluzione della contrattazione integrativa a livello aziendale e territoriale ..... ” 161
4.2 La contrattazione territoriale e gli accordi di concertazione a livello locale, con particolare riferimento agli elementi relativi alla regolazione del rapporto di lavoro e alla gestione delle risorse umane (formazione, mercato del lavoro, pari opportunità, ecc.) ..... ” 168
4.3 Gli accordi sul salario di partecipazione, con particolare riferimento al settore del credito e assicurazioni ..... ” 172
4.4 Gli accordi sul salario di partecipazione nella Pubblica amministrazione ..... ” 174

Riferimenti Bibliografici ..... ” 181

SEZIONE TERZA

L'EVOLUZIONE DEGLI ISTITUTI CONTRATTUALI:
LA DISCIPLINA NEGOZIALE DEI RAPPORTI DI LAVORO ... pag. 185

1. Le tendenze della disciplina negoziale: spunti di riflessione ... " 187

2. Le relazioni sindacali ... " 203
2.1 Le Relazioni sindacali tra maturità e conflitto ... " 203
2.2 Gli organismi bilaterali ... " 206
2.3 La razionalizzazione dei contratti nazionali ... " 209

3. Sistemi di inquadramento e classificazione professionale ... " 211

4. La retribuzione: struttura, composizione e assetti contrattuali ... " 221

5. La durata della prestazione ... " 233

6. Le prestazioni di lavoro c.d. flessibili ... " 244
6.1 L'evoluzione del quadro legale ... " 244
6.2 Gli effetti sui comportamenti ed i contenuti negoziali .. " 246
6.3 Il lavoro temporaneo ... " 252
6.4 Il contratto a tempo determinato ... " 257
6.5 Il part-time ... " 264

7. Il telelavoro ... " 272

8. I contratti a finalità formativa ... " 278

9. Formazione continua, crediti formativi e diritto allo studio ... " 282

10. La regolazione del lavoro degli immigrati ... " 286

11. Ambiente, salute e sicurezza ... " 288

11.1 Le novità nella disciplina relativa a salute e sicurezza. Il ruolo degli organismi bilaterali ..... pag. 288
11.2 L'ambiente di lavoro ..... " 293
11.3 Il rispetto dell'ambiente ..... " 294

12. Conciliazione e arbitrato ..... " 296

13. La previdenza complementare ..... " 298
13.1 La previdenza complementare nei recenti rinnovi contrattuali ..... " 298
13.2 Le novità nella disciplina dei Fondi complementari già esistenti ..... " 300

Riferimenti Bibliografici ..... " 303

SEZIONE QUARTA
COSTO DEL LAVORO E RETRIBUZIONI ..... " 309

1. Costo del lavoro e retribuzioni ..... " 311
1.1 Euro, inflazione "percepita", stagnazione economica ... " 311
1.2 Dal breve al medio termine: tendenze della produttività .. " 315
1.3 Salari reali ..... " 323
1.4 Retribuzioni, occupazione, massa salariale ..... " 326
1.5 Uno sguardo al futuro ..... " 327

2. Il costo del lavoro: l'Italia nel contesto europeo ..... " 333
2.1 Il differenziale di costo del lavoro nei Paesi Membri .... " 334
2.2 La posizione relativa ai Paesi candidati ..... " 343

3. I differenziali salariali in Italia ..... " 349
3.1 Differenziali salariali e caratteristiche d'impresa ..... " 349
3.2 Il premio salariale del settore pubblico negli anni Novanta ..... " 355
3.3 Differenze "di genere" e discriminazione salariale: alcune tendenze recenti ..... " 364

Riferimenti Bibliografifci ..... " 373

SEZIONE QUINTA

APPROFONDIMENTI TEMATICI ..... pag. 377

1. La regolazione dei rapporti di lavoro per via legislativa e la contrattazione collettiva nel biennio 2002-2003 ..... ” 379
1.1 Interventi legislativi del biennio 2002-2003 ..... ” 379
1.2 Orario di lavoro ..... ” 382
1.2.1 Pause, riposi e ferie ..... ” 386
1.2.2 Lavoro notturno ..... ” 387
1.3 La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro ..... ” 390
1.4 Il decreto legislativo attuativo n. 276 del 2003 ..... ” 392
1.4.1 Somministrazione di lavoro ..... ” 392
1.4.2 Tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato o flessibile ..... ” 395
1.4.3 Contratti a finalità formativa ..... ” 399
1.4.4 Lavoro a progetto ..... ” 403
1.4.5 Procedure di certificazione ..... ” 403
1.4.6 Disposizioni transitorie e finali ..... ” 404
1.4.7 Altre ipotesi di coinvolgimento delle Parti Sociali .. ” 406
1.5 Socio lavoratore di cooperativa ..... ” 408
1.6 Benefici alle imprese artigiane, commerciali e del turismo ..... ” 409
1.7 Lavoro sommerso ..... ” 410
1.8 Trasferimento di grandi imprese in crisi ..... ” 412
1.9 Parità di trattamento ..... ” 413
1.10 Comitati aziendali europei ..... ” 415
1.11 Riordino della dirigenza statale ..... ” 416

2. La riforma del mercato del lavoro (l. 30/2003 e successivo decreto attuativo d.lgs. 276/2003) ..... ” 419
2.1 Premessa ..... ” 419
2.2 Disposizioni generali ..... ” 420
2.3 Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro ..... ” 421
2.4 Disciplina delle c.d. esternalizzazioni ..... ” 426
2.5 Gruppi di imprese e trasferimento d’azienda ..... ” 435

2.6 Tipologie contrattuali flessibili ..... pag. 437
2.7 Contratti a finalità formativa ..... ” 441
2.8 Tipologie contrattuali a progetto e occasionali ..... ” 445
2.9 Procedure di certificazione ..... ” 448
2.10 Disposizioni transitorie e finali ..... ” 450
2.11 Altre disposizioni della legge delega ..... ” 452
2.12 Alcune brevi osservazioni finali ..... ” 455

3. I FONDI PARITETICI INTERPROFESSIONALI E LA FORMAZIONE CONTINUA ..... ” 457
3.1 L’art. 118 della legge 388/2000 ..... ” 457
3.2 I fondi costituiti ..... ” 458
3.3 La storia ..... ” 459
3.4 Accordi, statuti e regolamenti ..... ” 462
3.5 Attività, risorse, territorio ..... ” 463
3.6 I problemi aperti ..... ” 467
3.7 Il quadro della formazione continua ..... ” 474
3.8 Conclusioni ..... ” 480
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI ..... ” 485

4. I PROCESSI DI OUTSOURCING ..... ” 486
4.1 Premessa ..... ” 486
4.2 Il caso del credito ..... ” 487
4.2.1 Gli aspetti lavoristici ..... ” 490
4.2.2 La contrattazione decentrata ..... ” 492
4.3 L’outsourcing nella Pubblica amministrazione ..... ” 492
4.3.1 Le esternalizzazioni nella P.A. ..... ” 495
4.3.2 Gli aspetti lavoristici dell’outsourcing nella P.A. ... ” 496
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI ..... ” 498

Il *Cesos* (Centro di studi economici sociali e sindacali) è un istituto di ricerca che coordina e promuove, in collaborazione con studiosi italiani e stranieri, studi teorici ed empirici sulle relazioni industriali, sui problemi sociali e politici dell'azione sindacale, sulle strutture e il funzionamento delle organizzazioni rappresentative, sulle trasformazioni del lavoro e le cause che le determinano, sulla formazione professionale e continua, sulle politiche del lavoro e sulla storia del movimento sindacale.

Oltre alle iniziative di ricerca, il Centro promuove attività seminariali rivolte sia alla comunità degli studiosi che all'insieme della dirigenza sindacale e delle rappresentanze imprenditoriali e coordina una vasta produzione editoriale.

Il Rapporto è stato curato dal CNEL sulla base dello studio effettuato da un Gruppo di Ricercatori del CESOS coordinato da Domenico Paparella.

Premessa

Proseguendo un impegno ormai consolidato nel tempo, viene qui presentata la nuova edizione del "Rapporto su Contrattazione, Retribuzione e Costo del lavoro in Italia", dedicata al biennio 2002-2003.

Anche questa versione del Rapporto è stata predisposta dal CESOS - Centro di studi economici, sociali e sindacali - che ha lavorato tenendo conto delle indicazioni a suo tempo fornite dalla Commissione dell'Informazione del CNEL (III) e procedendo in contatto periodico con l'apposito Gruppo di lavoro istituito all'interno della Commissione stessa.

La presente Premessa non si prefigge, ovviamente, il fine di sintetizzare i contenuti del Rapporto (esistendone già una opportuna Sintesi che verrà resa disponibile in una con il testo integrale) quanto, piuttosto, di richiamare l'attenzione del lettore su alcune "guide lines" che meritano una preliminare riflessione.

La "tempistica", anzitutto. Come nel caso di altri Rapporti curati nell'interesse del CNEL (della III Commissione, come di altre) occorreva necessariamente centrare il "focus" degli avvenimenti su un periodo temporale ben determinato: nel nostro caso, il biennio 2002-2003. E nondimeno - come per gli altri Rapporti - si è avuto cura, laddove opportuno, di proiettare in avanti gli accadimenti presi in considerazione, avvicinandoli al momento della effettiva presentazione pubblica del Documento. E' così che, nel caso del Rapporto in questione, ci si spinge ad alcune prime riflessioni su episodi significativi verificatisi nell'ar-

co del primo semestre 2004, sì da rendere l'insieme della ricerca sufficientemente aggiornato: per quanto possibile, è il caso di ribadirlo, dovendosi tener conto del veloce impatto di novità che - tempo per tempo - vengono ad inserirsi su un tessuto di difficoltoso "consolidamento" che prescinda dalle tensioni (politico-economiche, politico-sociali, interne ed internazionali) tumultuosamente emergenti in concreto anche al di là della normale attenzione di un osservatore superficiale. In questo senso, le precedenti elaborazioni, dovute a varie fonti peraltro autorevoli, di "Osservatori" periodici sull'andamento dei fenomeni qui considerati potevano giovarsi, tutto sommato, di una evoluzione maggiormente cadenzata nell'arco di periodi più ampi: con una trasposizione concettuale complessivamente accettabile, la fenomenologia politico-sociale tipica dei decenni della cosiddetta "Prima Repubblica" si è collocata, nei suoi principali elementi distintivi, lungo un percorso storico certamente, e fortemente, evolutivo ma distribuito in termini più scanditi e dunque più idonei a fissare traguardi sufficientemente consolidati. Si pensi solo, a titolo di esempio, alla relativa lentezza delle mutazioni legislative e alla sostanziale assenza, sino al '93, di importanti segnali di cambiamento nel vastissimo arcipelago della Pubblica Amministrazione.

Il richiamo al Pubblico Impiego offre il destro per un'altra significativa notazione.

Con caratteri di rispetto ad un passato di sostanziale incomunicabilità - tra le diverse facce del lavoro organizzato in Italia: in primis, tra le regole di impiego nel pianeta del "pubblico" e quelle già da tempo invalse, e regolate, negli sfaccettati segmenti del lavoro privato. Si tratta, in questo caso, di una "lunga marcia" che è ben lungi dal considerarsi conclusa, ma che sta facendo ormai registrare incisive evoluzioni, sempre rispettose - ove necessario - delle pur doverose distinzioni giustificate dalle separate finalità istituzionali rispettivamente perseguibili.

Altro profilo della ricerca che si impone con caratteri distintivi di primo piano è quello della progressiva, crescente attenzione dei curatori alla dimensione internazionale - anzitutto comunitaria - dei fenomeni considerati. Si tratta oramai di un "focus" che non è possibile trascurare quando si voglia investigare sugli andamenti dell'economia e del socia-

le. Senza dilungarci in questa sede sulle complesse - ancora in parte confuse - proiezioni della globalizzazione, della “società della conoscenza” e di altro ancora, è oggettivo merito del Rapporto l’attenzione collocata sugli irreversibili impatti dello scenario transnazionale che condizionano ormai vigorosamente qualsiasi comportamento intrinseco alle questioni interne statuali che verrebbero altrimenti ad atteggiarsi secondo superate attitudini “provinciali” o, peggio, “provincialistiche”. Se ne rinvengono ben più che semplici tracce di attenzione, in specie, nella Sezione Prima del Rapporto: essa si sofferma anzitutto sulla crescente rilevanza delle fonti comunitarie (con le Direttive e i Regolamenti destinati a rendersi velocemente fonte di vero e proprio diritto interno ai singoli Stati), non trascurando di esercitarsi puntualmente sui dominii del Dialogo Sociale comunitario, che principia a delineare - in una prospettiva di medio-lungo periodo - l’emersione di talune esperienze di confronto europeo a matrice più propriamente negoziale. E’ del resto questa, della proiezione verso l’Europa (tanto più stimolante nella cornice “a venticinque”), una delle connotazioni progressivamente sistematiche di molti, se non di tutti, i lavori scaturiti dall’impegno di ricerca e di testimonianza proprio del CNEL.

La Sezione Seconda del Rapporto affonda più direttamente l’indagine (in parte già “storica”, e tuttavia proiettata verso un attendibile domani) sugli aspetti di cornice e di contenuto globale della contrattazione collettiva, considerandone con attenzione i diversi profili. Non si omette di valutarne anzitutto i punti critici (vedi il dibattito anche aspro, pur se attualmente attenuato, fra i sostenitori di una perdurante prassi propriamente concertativa e quelli di un alternativo “dialogo sociale”; vedi la discussione, tuttora irrisolta, intorno ad una nuova collocazione reciproca dei distinti livelli di contrattazione; vedi ancora le divergenti opinioni sulla convenienza o meno del compattamento delle sedi nazionali di confronto all’interno di più grandi e complessivi comparti mirati a coagulare la dimensione settoriale tradizionalmente praticata sin dal dopoguerra; vedi, infine, i contrasti anche vivaci, all’interno stesso del movimento sindacale - di cui è fortemente auspicabile il superamento - che coinvolgono le già conosciute tematiche della rappresentanza e della rappresentatività). Ne emerge comunque, a tratto generale, una confortante constatazione: che cioè, al di sopra delle divaricazioni registra-

te, in molti casi persistenti all'interno degli argomenti considerati, il tessuto connettivo delle relazioni industriali nel nostro Paese ha "tenuto": considerando invero il massiccio numero delle rinnovazioni contrattuali realizzate negli anni testé decorsi (la più parte delle quali non ha innescato scalpori polemici anche quando investenti aree di applicazione particolarmente rilevanti) si ha la conferma di un andamento di insieme apprezzabilmente "virtuoso". Il che può concorrere a confermare, anche verso il domani, l'essenzialità insostituibile del ruolo delle Parti Sociali a corredo dei compiti propri delle Istituzioni repubblicane: un ruolo che ha, forse, toccato un apice nelle tormentate e drammatiche stagioni del 1992-1993 non rinunciando, anche all'indomani di esse, a gestire adeguatamente i compiti assunti a partire dalla Carta Costituzionale del 1948.

Certo, anche nel merito dell'enorme dimensione quanti-qualitativa delle questioni trattate, non sono mancati e non mancano considerevoli punti di frizione che non è agevole costringere in una Premessa generalistica: i problemi legati alla possibile tenuta difensiva del potere d'acquisto delle retribuzioni; l'insoddisfacente realizzazione diffusa di meccanismi di valutazione e di remunerazione dell'apporto delle categorie lavoratrici al consolidamento e al necessario dispiegamento, nelle loro forme più attuali, di più elevati traguardi di produttività collettiva e individuale; il faticoso, eppure coerente cammino delle categorie inserite nelle cosiddette "public utilities" verso obiettivi di efficienza/efficacia già conseguiti in larga parte dalla manifattura tradizionale; il più lento percorso del Pubblico Impiego - qui si appunta tuttora una larga messe di critiche e di preoccupazioni - verso una visione (anzitutto culturale prima ancora che normativa) mirata a risultati almeno largamente comparabili, se non omologhi, con quelli più sopra citati; e molto altro ancora.

Alla Sezione Terza del Rapporto, dedicata alla evoluzione degli istituti contrattuali e alla disciplina negoziale dei rapporti di lavoro, vanno riconosciuti alcuni oggettivi meriti: anzitutto, il puntiglioso, accurato impegno finalizzato al tentativo di ricostruzione globale delle materie proprie del mercato del lavoro, largamente investito dalla riforma scaturente dalla Legge Biagi (n. 30/03), nonché dai conseguenti provvedimenti di legislazione delegata e dai relativi indirizzi amministrativi. Si

tratta di un universo di cambiamenti che è tuttora non agevole considerare concluso, e tanto meno percepibile nei suoi effetti pratici, dovendosi anche fare riferimento alle ricadute pattizie abbondantemente offerte dall'impianto normativo di base. La Sezione Terza non manca, peraltro, di affondare la ricerca in altri contesti innovativi cui, per brevità, è necessario fare solo riferimento rinviando la riflessione alla lettura dei testi relativi.

La Sezione Quarta è specificamente dedicata, con spunti di interessante originalità, alle questioni del costo del lavoro e delle retribuzioni. Anche in questo caso, pare preferibile rinviare il lettore alla consultazione testuale, limitandoci solo, in questa sede, a richiamare ancora una volta l'esistenza di indicazioni utili sulle questioni del confronto con il contesto europeo (progressivamente determinante), nonché delle remunerazioni praticate, come pure dianzi si accennava, nei comparti del Pubblico Impiego.

Non potendo mancare, ovviamente, un doveroso rinvio agli interessanti approfondimenti tematici cui è dedicata la Sezione Quinta del Rapporto, la Commissione ritiene opportuno concludere la Premessa di sua competenza con alcuni richiami di insieme.

Anzitutto, la conferma - costantemente rispettata - della autonomia attribuita ai ricercatori nella esecuzione della ricerca. Una autonomia che, peraltro, si inscrive in un complesso di valutazioni non distonico rispetto agli obiettivi generali degli incarichi loro conferiti dal CNEL, purtuttavia compatibile con l'originalità di talune deduzioni scaturenti dagli approfondimenti compiuti con metodo scientifico anche quando possono derivarne specifiche suggestioni ascrivibili alla responsabilità propria degli studiosi volta a volta impegnati.

Intimamente connessa alla doverosa annotazione qui sopra riportata, è poi quella dell'autonomia conferita ai ricercatori nella scelta e nella selezione delle fonti di riferimento, pur essa confermata anche nel caso presente. E tuttavia la Commissione avverte il dovere di segnalare, anche quando non esplicitamente citato all'interno del Rapporto, l'importante coacervo di documentazioni, di approfondimenti e di raccolte che, pur senza dilatarsi al più ampio arco di impegno dell'intero Consiglio, viene attualmente curato dalla Commissione medesima (1).

L'elaborazione del Rapporto si è avvalsa dell'apporto interno del CNEL, con l'assidua attenzione del Direttore del Dipartimento per gli Affari Istituzionali, dott. Enrico Comes, dell'importante e qualificato contributo della dr.ssa Magda Trotta e del supporto tecnico di altro personale dell'Ufficio per l'informazione, che hanno affiancato il gruppo dei ricercatori coordinati dal dott. Domenico Paparella. E' pressoché sottintesa una notazione sulla continua cura dedicata dalla Commissione dell'Informazione (il Gruppo di Lavoro, coordinato dal cons. Carlo Giorgetti, la Presidenza e l'intero Organo) alla progressiva elaborazione del Documento sino alla stesura finale.

La Commissione dell'Informazione

Introduzione

1. L'evoluzione del dialogo sociale e le prospettive dei modelli contrattuali in Europa

Nei singoli Paesi - Le tendenze evolutive dei sistemi di relazioni industriali e della contrattazione collettiva in Europa si sono caratterizzate per alcuni rilevanti cambiamenti sia a livello comunitario sia nei singoli Paesi dell'Unione Europea. Nell'ambito di questi ultimi, si devono soprattutto rilevare, nelle soluzioni pratiche e nel dibattito, più accentuati orientamenti verso il decentramento contrattuale, in particolare verso il livello d'impresa. Ciò si è manifestato in maniera più pronunciata in almeno due Paesi, Germania e Francia. Emblematiche sono state in Germania le pressioni per una politica contrattuale più flessibile e differenziata, pressioni sempre più diffuse in ampi settori del mondo politico e delle associazioni imprenditoriali, con l'effetto di porre sul tavolo richieste di riforma delle basi legali del sistema contrattuale. Oggetti di discussione e di possibile riforma sono stati in particolare il principio legale del "favor", cioè di quel principio che regola la gerarchia tra le fonti contrattuali e che vieta ai livelli contrattuali aziendali di rinegoziare i contenuti definiti nei contratti collettivi regionali. Sono state infatti queste norme ad aver impedito finora che ai livelli inferiori potessero essere definite condizioni di lavoro meno onerose e adattative rispetto a quelle fissate ai livelli contrattuali superiori.

Il blocco legale al negoziato a livello aziendale viene aggirato utilizzando le cosiddette "clausole di uscita", grazie alle quali le parti a li-

vello aziendale escono dalle rispettive organizzazioni di rappresentanza e sono così sciolte dal vincolo di applicare il contratto regionale.

A questo punto le parati sono libere di negoziare un contratto aziendale che sostituisce in toto il contratto collettivo stipulato a livello regionale.

Questa prassi, oltre che produrre una proliferazione di accordi aziendali in pejus, comporta l'indebolimento del livello di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e di quelle imprenditoriali.

Essa, avviata nei "lander" dell'Est, si è via via estesa in quelli dell'Ovest ed ha imposto una riflessione sulla necessità di riconsiderare le basi legali della contrattazione collettiva sia da parte del sindacato sia del partito socialdemocratico al Governo.

In Francia il problema del decentramento si pone a fronte di una legislazione fortemente invasiva dell'autonomia delle parti. E' stato lo stesso Ministero del Lavoro ad inviare ai sindacati e alle associazioni imprenditoriali una proposta che, pur mantenendo la supremazia della legge rispetto alla contrattazione collettiva, ha aperto alle richieste di decentramento avanzate dagli imprenditori, prevedendo l'introduzione nei contratti di settore di clausole finalizzate a lasciare più spazio alla contrattazione aziendale, oltre che la modifica delle norme della rappresentatività sindacale ai fini della validità degli accordi collettivi in senso meno vincolante rispetto ai livelli di maggioranza delle organizzazioni e dei lavoratori necessari ad approvare gli accordi collettivi.

Questa tendenza al decentramento non mette ovviamente in discussione la contrattazione di categoria che resta solidamente radicata nei sistemi nazionali dell'Unione Europea, come pure stabile permane il grado di copertura della contrattazione collettiva, anche se le tendenze segnalate nei due principali Paesi sembrano indicare la possibilità di cambiamenti radicali nell'assetto della contrattazione, che nel periodo analizzato hanno incontrato l'opposizione sindacale.

A livello comunitario - A livello di Unione Europea, è importante segnalare il deciso affermarsi di un rilevante indirizzo di "dialogo sociale autonomo", che costituisce una vera e propria svolta. Sono note le tappe del dialogo sociale a livello intersettoriale sviluppato a partire dal

1985 a Val Duchesse, su iniziativa dell'allora Presidente della Commissione Europea Jacques Delors. Il Protocollo di politica sociale del Trattato di Maastricht, incorporato nel Trattato di Amsterdam, aveva avviato la seconda fase del dialogo sociale, mediante le Direttive del Consiglio Europeo, che aveva prodotto una serie di Direttive quali quelle sui congedi parentali nel 1996, sul lavoro part-time nel 1997 e sui contratti a tempo determinato nel 1999. La terza fase del dialogo sociale è stata infine promossa nel Consiglio Europeo di Laeken nel 2001, dando inizio al "dialogo autonomo della Parti Sociali" a livello europeo. Il documento approvato in quella sede prevedeva che gli accordi raggiunti dalle Parti Sociali a livello europeo mediante negoziati diretti senza l'intervento delle istituzioni comunitarie potranno essere implementati, su base volontaria e per libera determinazione delle parti a livello nazionale, secondo le pratiche e le procedure specifiche in uso dalle stesse Parti Sociali nei Paesi Membri. Questa ricerca di un autonomo dialogo sociale si è manifestata per la prima volta nel 2002 con il documento relativo al "Sistema congiunto di azioni per lo sviluppo continuo di competenze e qualificazioni", presentato dalle Parti Sociali al Consiglio Europeo di Barcellona il 14 marzo 2002, cui sono seguiti anche l'accordo sul telelavoro sottoscritto nel luglio 2002, come pure le "dichiarazioni congiunte sulle ristrutturazioni". Quest'ultima presa di posizione congiunta ha fatto seguito alla consultazione dei partner sociali da parte della Commissione nel gennaio 2002. Tale azione autonoma del dialogo sociale è stata formalizzata e programmata alla fine del 2002 con la presentazione del "Programma di lavoro 2003-2005" al summit del dialogo sociale a Genval in Belgio, che prevede un ampio elenco di materie che daranno vita a quello che potremmo definire in nuce un vero e proprio sistema di relazioni industriali a livello comunitario.

Il coordinamento delle politiche contrattuali - Gli sviluppi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva nei Paesi della cosiddetta *eurozone* sono stati sensibilmente influenzati dal nuovo contesto macroeconomico determinato dalla moneta unica, operante in maniera determinante sui comportamenti delle Parti Sociali e dei Governi già da gran parte degli anni novanta. Tale impatto si è manifestato in una forte diminuzione della dinamica salariale fino al 1997-98, contri-

buendo in maniera decisiva al processo di disinflazione delle economie europee, condizione preparatoria all'avvio della moneta unica, cui è seguita negli ultimi 5 anni una parziale ripresa della dinamica dei salari nominali e reali, ma tale da non compromettere sostanzialmente l'obiettivo della stabilità dei prezzi definito dalla Banca Centrale Europea. L'introduzione dell'euro avrebbe in altre parole portato con sé un cambiamento strutturale nel processo di formazione dei salari che ha assunto, nei diversi Paesi, e stabilmente, il riferimento alla politica monetaria della Banca Centrale Europea e ai vincoli derivanti dal Patto di Stabilità.

Il passaggio alla moneta unica, con i connessi vincoli sulla politica monetaria e di bilancio, ha portato in primo piano l'importanza delle politiche occupazionali e del mercato del lavoro come leve prioritarie di aggiustamento strutturale dei diversi sistemi economici. Questa situazione ha prodotto una spinta ad un maggior coordinamento a livello comunitario delle politiche occupazionali, sia pure in un quadro di minore vincolatività rispetto a quelle esistenti per la politica economica e monetaria (cosiddetta strategia di Lussemburgo), e successivamente (dal 2002) un tentativo di meglio coordinare la politica occupazionale e del mercato del lavoro con quella macroeconomica.

Per quanto riguarda la posizione dei sindacati europei, la loro principale preoccupazione sul piano salariale, in continuità con posizioni elaborate già dalla seconda metà degli anni '90, è stata di elaborare linee-guida per le politiche salariali a livello sovranazionale (gruppo di Doorn, FEM, CES) miranti ad avvicinare tra loro le dinamiche rivendicative dei vari sindacati nazionali onde evitare fenomeni di *wage e social dumping*, sebbene con successi limitati.

Le politiche macroeconomiche - Sul piano delle politiche occupazionali, oltre alla consueta attenzione a coniugare flessibilità e sicurezza, resa più esplicita con il recente passaggio delle linee guida per l'elaborazione dei Pan (Piani di Azione Nazionale) dai precedenti quattro pilastri a nuovi dieci punti che consentono una migliore articolazione delle politiche nazionali, le parti hanno esercitato pressioni sulla Commissione e soprattutto sulla Banca Centrale Europea, volta a favorire l'adozione di politiche economiche e monetarie espansive per sostenere

lo sviluppo e la crescita dell'occupazione stessa, in funzione degli obiettivi stabiliti nel Consiglio Europeo di Lisbona (2000). In questa prospettiva, negli ultimi anni la CES ha attribuito crescente importanza al Dialogo Macroeconomico nell'ambito del cosiddetto Processo di Colonia (Consiglio Europeo del 1999), e in questo quadro anche al rapporto con la Banca Centrale Europea.

Le direttive europee - Il biennio in esame ha visto l'approvazione di due importanti Direttive europee, quella sul coinvolgimento dei lavoratori nella Società per azioni europea (ottobre 2001), e quella sull'informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese nazionali (marzo 2002). Pur con finalità simili, esse si differenziano per oggetto specifico della regolazione, platea di imprese in cui sono applicabili le tecniche regolative e per il possibile impatto sulle relazioni industriali.

La prima più importante e innovativa nel contenuto in quanto prevede nelle Società Europee costituite la partecipazione dei lavoratori negli organi di sorveglianza o di amministrazione dell'impresa.

La seconda Direttiva, dedicata all'informazione ed alla consultazione dei lavoratori, conferma una impostazione di tipo partecipativo ormai piuttosto consolidata nelle relazioni industriali europee, ma si propone di estendere questa prassi nelle imprese con oltre cinquanta dipendenti.

2. L'evoluzione degli assetti contrattuali e l'attività negoziale in Italia

La concertazione tripartita - Le relazioni industriali nel biennio in esame hanno conosciuto fasi di notevole tensione che ha coinvolto sia i processi di concertazione sia alcuni importanti rinnovi contrattuali con punte di acutezza per il rinnovo del contratto dei metalmeccanici. Le difficoltà si sono manifestate già sul finire del biennio precedente, dopo la pubblicazione del *Libro Bianco sul mercato del lavoro* (ottobre 2001), ma soprattutto dopo il varo da parte del Governo, a metà novembre e a metà dicembre 2001, dei due disegni di legge sulla riforma del mercato del lavoro e sulla riforma della previdenza. In particolare con il

primo provvedimento, il Governo introduceva, innovando lo stesso Libro Bianco, importanti ipotesi di modifica dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori per la parte che prevede il reintegro nel posto di lavoro dei lavoratori licenziati senza giusta causa, di cui i maggiori sindacati (ma anche Cisal e Ugl) hanno chiesto ripetutamente lo stralcio. Questo tema viene a costituire il terreno di scontro con il Governo in tutta la prima parte del 2002, in un clima di tensione che non si registrava da almeno un decennio. Un clima in cui, come noto, si è drammaticamente inserito anche il terrorismo, con il barbaro assassinio di Marco Biagi. Solo dopo la grande manifestazione della Cgil di fine marzo 2002 e lo sciopero generale delle tre maggiori Confederazioni del 16 aprile (cui aderiscono anche altri sindacati, come Cisal e Ugl), si riapre faticosamente un confronto tra Governo e Parti Sociali, su quattro materie: mercato del lavoro, tasse, Mezzogiorno, lavoro irregolare. Ad un allentamento delle tensioni con il Governo, sia pure tra molte incertezze, si unisce però una accentuazione dei contrasti tra le maggiori Confederazioni, che comportano ulteriori difficoltà per la concertazione. Mentre infatti Cisl e Uil sono propense a proseguire il confronto su tutti e quattro i tavoli, la Cgil si rifiuta di partecipare al tavolo negoziale in tema di riforma del mercato del lavoro fino a quando non venga stralciata dal disegno di legge delega la parte relativa all'art. 18. Questa divisione tra le maggiori Confederazioni trova la massima manifestazione in occasione dell'accordo raggiunto tra Governo e Parti Sociali il 5 luglio 2002, il cosiddetto Patto per l'Italia, sottoscritto da Cisl e Uil ma non dalla Cgil.

A dispetto di queste difficoltà, e indipendentemente dal giudizio di valore sull'accordo in questione, esso ottiene di fatto di sbloccare le relazioni industriali italiane dallo stallo in cui erano cadute in tutta la prima parte del 2002. Da un lato sancisce infatti un netto ridimensionamento delle ipotesi di revisione dell'art. 18, che vengono stralciate dal disegno di legge originario e trasferite a un altro apposito disegno di legge, insieme a misure inerenti la riforma degli ammortizzatori sociali (disegno di legge n. 848 bis, ancora in discussione in Parlamento alla metà del 2004). Dall'altro apre la strada alle ipotesi di riforma del mercato del lavoro, secondo le linee già indicate nel *Libro Bianco*, portando dapprima alla Legge 30 del 2003 e poi al Decreto Legislativo n. 276

dell'ottobre 2003. L'accordo, inoltre, ribadisce l'importanza del metodo della concertazione e della politica dei redditi secondo il modello dell'accordo del luglio 1993, affermazioni, queste, non scontate dopo i ridimensionamenti contenuti nel *Libro Bianco.*

Il dialogo sociale diretto tra le parti - Nonostante questi sviluppi (o forse proprio a loro causa), la concertazione continua tuttavia tra grandi incertezze per tutto il periodo considerato. A inizio estate 2003 Confindustria e le maggiori Confederazioni raggiungono un significativo accordo per il rilancio della competitività e dello sviluppo dell'economia italiana, che trova tuttavia fredda accoglienza da parte del Governo e nessuna considerazione nella Legge finanziaria per il 2004. A febbraio 2003 viene approvato dalla Camera dei Deputati, con voto di fiducia, il disegno di legge di riforma delle pensioni, che solleva forti critiche da parte delle maggiori Confederazioni, di cui il Governo tiene in parte conto in un maxi-emendamento dell'ottobre 2003; ma i contrasti perdurano nei mesi successivi, accompagnati anche da notevoli dissensi all'interno della maggioranza. I sindacati, infine, lamentano a più riprese il sostanziale abbandono delle pratiche della concertazione, a cominciare dalle due sessioni annuali di politica dei redditi cui dovrebbe essere legata, secondo l'accordo del luglio 1993, anche la determinazione del tasso di inflazione programmato.

Più promettenti sembrano invece, nell'ultimo scorcio del periodo considerato e poi nella prima parte del 2004, le prospettive delle relazioni tra Confindustria e sindacati, specie dopo il cambio del vertice della Confederazione imprenditoriale e la riaffermazione da parte della nuova presidenza dell'importanza della concertazione e del confronto con le forze sindacali, anche se i problemi sul tappeto non sono di facile soluzione e non autorizzano un eccessivo ottimismo. Un parziale segnale del nuovo clima è l'accordo interconfederale di inizio giugno sul telelavoro, che recepisce un analogo accordo a livello europeo.

Gli assetti contrattuali - In questo quadro potrebbe collocarsi anche una ripresa del confronto tra le parti sulla riforma della struttura della contrattazione collettiva definita nel Protocollo del luglio 1993, in merito alla quale, nonostante varie riflessioni e prese di posizione di e-

sperti e protagonisti, nulla di nuovo si è verificato nel biennio in esame con l'eccezione dell'importante accordo interconfederale nel settore dell'artigianato che, pur confermando il ruolo della contrattazione nazionale, rafforza la tendenza al decentramento della contrattazione affidando a quella territoriale, oltre che il compito di ripartizione dei benefici di produttività, anche quello di recupero della differenza tra inflazione programmata e reale.

In Italia, nel periodo considerato, non si sono registrate iniziative e proposte di decentramento contrattuale del tipo di quelle segnalate in Francia e in Germania, ma nella prima metà del 2004 alcuni eventi, quale ad esempio il contratto relativo al settore dell'artigianato, e un dibattito più intenso tra le Confederazioni, con l'avvio di commissioni specifiche, fa presumere che la questione e la ricerca di un maggior dinamismo negoziale ai livelli decentrati sia ormai entrata nell'agenda anche degli attori italiani delle relazioni industriali.

La contrattazione collettiva - Per quanto concerne l'andamento della contrattazione collettiva, anche nel nostro Paese, come in molti Paesi Europei, la contrattazione di categoria si è confermata sia nel settore privato che in quello pubblico come il livello contrattuale più praticato. Ma occorre segnalare le tendenze di cambiamento di natura qualitativa derivanti essenzialmente dai processi di liberalizzazione e privatizzazione che hanno interessato molti settori, dalle telecomunicazioni all'energia, al credito, alle ferrovie, e che hanno esercitato forti pressioni verso nuovi contratti nazionali di "settore". Questo nuovo tipo di contrattazione di "settore" era stata aperto, come noto, dalle imprese di telecomunicazioni, con il contratto sottoscritto il 28 giugno 2000. L'innovazione era in questo caso segnalata dal fatto che dal tradizionale contratto nazionale "aziendale" per i 100 mila lavoratori di Telecom Italia si passava ad un vero e proprio contratto di categoria "allargata", applicato ai circa 300 mila addetti delle imprese esercenti, anche con licenze e/o autorizzazioni, servizi di telecomunicazione, ovvero servizi di telefonia fissa e/o mobile e/o trasmissione dati anche attraverso l'esercizio di reti e servizi di networking (e-commerce, internet, posta elettronica, ecc.).

Successivamente, anche nel settore dell'energia era stato stipulato, il 24 luglio 2001, un contratto "unico" relativo a tutti i 90 mila lavorato-

ri delle aziende elettriche pubbliche e private, oltre i confini quindi del tradizionale contratto Enel, di fatto aziendale. Tale contratto è stato rinnovato il 31 luglio 2003, alla scadenza naturale per il biennio economico, al quale ha fatto seguito il "Protocollo di relazioni industriali", firmato agli inizi di dicembre 2003, per mantenere un sistema di relazioni industriali fondato sul confronto, sulla consultazione e sulla informazione preventiva e per valorizzare le professionalità dei lavoratori. L'ultimo contratto di "settore" stipulato nel periodo considerato è stato quello dei lavoratori delle ferrovie, il 16 aprile 2003, relativo non più solamente ai lavoratori delle Ferrovie dello Stato ma a tutti i lavoratori delle aziende che operano nel settore delle attività ferroviarie, ovvero le 28 imprese italiane titolari di "licenza ferroviaria", con un ambito di applicazione che riguarda quindi i dipendenti delle imprese che esercitano le attività e i servizi connessi (quali la manutenzione e la riparazione dei rotabili, la manovra, la vendita) per il trasporto di persone e merci su ferrovia, i servizi ferroviari alle imprese di trasporto ferroviario, nonché le attività di gestione della rete infrastrutturale ferroviaria, assicurandone il mantenimento in efficienza, la sicurezza e lo sviluppo.

La contrattazione decentrata - Nel periodo in esame la contrattazione decentrata a livello aziendale e territoriale si è svolta in un contesto macroeconomico e di relazioni industriali poco favorevole. Sul piano economico, la crescita del Paese si è rivelata al di sotto delle previsioni nel 2002 e vicina alla stagnazione nel 2003. Interi settori, come il tessile, sono in sofferenza da anni, esposti alla concorrenza dei Paesi di nuova industrializzazione; altri, come le banche, attraversano nuove fasi di ristrutturazione. Pesanti sono state poi le crisi di alcuni grandi gruppi industriali. Anche le condizioni sul terreno delle relazioni sindacali sono state spesso caratterizzate da un clima poco favorevole (scontro tra le Parti Sociali in molta parte del biennio; continue tensioni tra le maggiori Confederazioni, con punte estreme nel settore metalmeccanico). In questo contesto sono dunque gli accordi legati alle ristrutturazioni dei grandi gruppi a segnare il tono della contrattazione aziendale (Fiat, Alitalia, Marconi, o, in termini meno traumatici, BancaIntesa, stabilimento Nestlé di Perugia). Mentre più orientati allo sviluppo sono stati gli accordi dei gruppi Telecom, Ferrero e ENI.

In assenza di specifiche e sistematiche indagini quantitative a livello nazionale, una rilevazione promossa dalla Fim-Cisl della Lombardia nel quadriennio dal 2000 al primo semestre del 2003 (*grosso modo*, l'arco di vigenza del vecchio CCNL) mostra una discreta diffusione della contrattazione aziendale anche in aziende tra 15 e 100 dipendenti, con attenzione prevalente ai temi delle retribuzioni (97% degli accordi) e delle relazioni sindacali (diritti di informazione e consultazione *in primis*), questi ultime però senza presentare l'innovatività di stagioni precedenti. Circa la retribuzione legata alla performance, il Premio di risultato sembra avere generalmente sostituito i precedenti premi fissi, anche se non sono scomparsi del tutto (specie nelle aziende minori, come il premio pre-feriale) e se in fase di rinnovo dell'istituto vi è una diffusa tendenza a 'consolidarne' una quota come parte fissa. La consistenza si collocherebbe intorno al 7-10% della retribuzione (un peso, se corrispondente alla situazione generale, discretamente superiore a quello normalmente stimato in letteratura). Nel 31% dei casi il Premio incide anche sul Tfr, in quasi due terzi degli accordi verrebbe corrisposto in cifra uguale per tutti i lavoratori, e sembrerebbe infine acquisita l'estensione ai lavoratori con contratti di formazione-lavoro e a tempo determinato, e in crescita anche ai lavoratori temporanei.

La contrattazione territoriale - Sulla contrattazione di secondo livello in sede territoriale, prevista dal Protocollo del luglio 1993 e presente in settori come l'agricoltura e l'edilizia (a livello provinciale), l'artigianato (a livello regionale), il commercio, il turismo e servizi, una recente rilevazione, basata sull'Archivio CNEL, riscontra 571 accordi nel periodo 1996-2003, di cui il 55% concentrato al Nord. Nella distribuzione settoriale, prevalgono l'agricoltura (31%) e l'edilizia (38%), dove la contrattazione si svolge a livello provinciale, ma anche l'artigianato è presente con il 18% degli accordi stipulati a livello regionale. Quanto ai contenuti della contrattazione territoriale, quelli principali riguardano il trattamento economico, nel cui ambito si sarebbero diffusi significativamente dopo il 1999 i premi variabili collegati alla performance, specie nell'edilizia ed in parte nell'artigianato, ma con un ruolo secondario in agricoltura. Importanti anche le materie legate ai "modelli partecipativi", con particolare riferimento alla istituzione ed al potenziamento del ruolo di enti bilaterali e organismi paritetici.

La contrattazione nel settore pubblico - Difficoltà nel biennio in esame si sono manifestate anche nella contrattazione collettiva nella Pubblica Amministrazione. L'ultima tornata di contrattazione integrativa è infatti quella svolta nell'ambito dei CCNL 1998-2001, secondo le nuove regole introdotte dal d.lgs 396/97 (poi integrate nel d. lgs. 165/2001), mentre quella del nuovo quadriennio non era ancora iniziata in maniera significativa, a causa dei grandi ritardi con cui in molti comparti sono stati sottoscritti i nuovi CCNL per il quadriennio 2002-2005, alcuni ancora aperti alla data di chiusura di questo Rapporto (giugno 2004).

Tra le principali materie oggetto di negoziazione in sede decentrata, i temi più frequenti sono stati l'applicazione del nuovo ordinamento professionale del personale (introdotto dai CCNL 1998-2001 in sostituzione delle vecchie qualifiche funzionali), con le connesse progressioni orizzontali e verticali, e l'utilizzo dei fondi per la retribuzione accessoria (ex fondi per la produttività collettiva e individuale, in genere riunificati dentro un unico fondo, con denominazione diversa a seconda del comparto). In entrambi i casi si sono verificate alcune criticità. Circa il primo aspetto, che ha spesso assorbito la quota maggiore delle risorse disponibili a scapito di quella per la produttività, in molte Amministrazioni si sono registrati passaggi di categoria generalizzati, specie - ma non solo - con riferimento alle progressioni orizzontali, privilegiando peraltro il criterio dell'anzianità. Passaggi che hanno portato ad addensamenti di personale in alcune aree o categorie e svuotamenti di quelle inferiori. Nel secondo caso, talvolta i fondi per la retribuzione accessoria, in parte 'svuotati' per finanziare le progressioni orizzontali, sono poi stati alimentati anche con risorse proprie delle Amministrazioni (finanziamento consentito dai CCNL a certe condizioni, in aggiunta alle somme determinate automaticamente), non sempre con corrispondenti miglioramenti dei servizi offerti e aumenti di produttività. In combinazione con i passaggi di categoria, ciò ha portato in vari casi a incrementi considerevoli del costo del lavoro che hanno destato l'allarme del Ministero dell'Economia.

Più virtuoso si è invece rivelato un altro aspetto dell'applicazione del nuovo ordinamento professionale, quello relativo alla istituzione delle cosiddette posizioni organizzative, con l'individuazione della con-

nessa retribuzione di posizione e di risultato. Questo passaggio, non semplice sul piano operativo, ha spesso indotto una riorganizzazione delle amministrazioni nel loro complesso (o almeno della parte apicale) ed i criteri utilizzati per l'attribuzione delle posizioni organizzative si sono in genere rivelati più selettivi di quelli adottati per le progressioni economiche orizzontali

3. L'evoluzione degli istituti contrattuali: la disciplina negoziale dei rapporti di lavoro

Dall'esame della contrattazione collettiva svoltasi nel biennio considerato (ottobre 2001/dicembre 2003) emerge un quadro complessivo nel quale, pur prevalendo una continuità di fondo con gli assetti precedenti, si percepisce già che i fattori istituzionali - in particolare, il nuovo quadro politico ed i più recenti interventi legislativi sul mercato del lavoro - cominciano a far emergere problematiche di rilievo, alle quali corrispondono, però, soluzioni ancora interlocutorie e non definitive.

Già con riferimento ai contenuti negoziali relativi all'*assetto delle relazioni industriali nei principali contratti collettivi*, alcune importanti conferme delle scelte politiche operate dalle Parti Sociali da oltre un decennio - come quelle relative alla concertazione ed al modello di struttura contrattuale delineato nel Protocollo del '93 - convivono con esigenze di modifica di quest'ultima, dirette ad eliminare o ad attenuare alcune criticità del sistema da tempo rilevate, come quelle relative alla durata ed alla scansione temporale dei contratti, in particolare di categoria, ed alla maggiore specializzazione delle competenze della contrattazione decentrata.

Si tratta di nodi critici che emergono in particolare nella disciplina della *retribuzione*, perché la dilatazione dei tempi di alcuni rinnovi e la insufficiente o inadeguata contrattazione decentrata in materia di premi di risultato hanno implicazioni negative non solo sui tempi di erogazione e, quindi, sulla reale consistenza degli adeguamenti salariali previsti in relazione ad una tutela efficace del potere d'acquisto delle retribuzioni, ma, soprattutto, sulla possibilità di governare efficacemente le dinamiche retributive.

Peraltro, proprio il venir meno del quadro di riferimento costituito dalla concertazione della politica dei redditi e del tasso di inflazione programmato ha fortemente contribuito a determinare il notevole ritardo e il clima di elevata conflittualità - aggravato, nel caso dei metalmeccanici, dalla divisione fra i sindacati dei lavoratori - che ha segnato alcuni rinnovi: ne sono esempio - nonostante le rilevanti differenze che presentano - le vertenze contrattuali dei metalmeccanici prima e, più di recente, quella degli autoferrotranvieri.

Altre esperienze invece, in verità le più numerose, segnalano un corretto andamento dei rapporti sindacali, che si è concretizzato nel rinnovo dei contratti senza ricorso ad azioni di lotta e/o in discipline contrattuali che intraprendono percorsi di riforma idonei a soddisfare interessi diversi, ma convergenti, delle Parti Sociali. Una tendenza che - anche grazie alla tendenza verso una recuperata unità nell'attività contrattuale delle grandi Confederazioni - sembra destinata a rafforzarsi, stando agli sviluppi della contrattazione collettiva successivi al biennio analizzato: si pensi ai primi accordi interconfederali sulla messa a regime del d.lgs. 276; al rinnovo dei contratti Confindustria e Confapi per il settore tessile-abbigliamento (rispettivamente il 24 aprile e il 4 maggio 2004), avvenuti senza ricorso al conflitto; infine, alla stipulazione dell'accordo interconfederale dell'artigianato del 3 marzo 2004, che riforma in via sperimentale gli assetti contrattuali del settore, incidendo sui punti di crisi più sopra menzionati con soluzioni che ricordano, per certi versi, la disciplina in materia vigente nel settore agricolo.

Di innovazione nella continuità può parlarsi anche a proposito di altri contenuti dei contratti collettivi, come quello degli *organismi bilaterali,* che si confermano uno degli strumenti essenziali ai quali ricorre l'autonomia collettiva per la gestione di istituti di rilevanza individuale e collettiva soprattutto, ma certamente non solo, nei settori propri della piccola impresa. Lo dimostra innanzitutto l'ulteriore ampliamento e rafforzamento delle tematiche alle quali viene legata la loro costituzione ed attività: dalla sicurezza alimentare alla responsabilità sociale delle imprese, dal *mobbing* e molestie sessuali alle politiche attive per il mercato del lavoro, fino alle forme di assistenza sanitaria complementare, divenute di notevole rilievo a fronte della progressiva restrizione delle prestazioni del sistema sanitario nazionale. Questa tendenza è destinata

a rafforzarsi: ne è un chiaro indizio, ancora una volta, la nuova disciplina introdotta dal recente accordo interconfederale dell'artigianato del 2004.

Importanza decisamente crescente, anche in prospettiva, ha poi l'istituto della *formazione*, che costituisce lo strumento individuato dalle parti, da un lato, per migliorare la competitività delle imprese - coniugando competenze professionali dei lavoratori e modelli organizzativi aziendali - e, dall'altro, per soddisfare i bisogni formativi dei lavoratori nell'ottica della riqualificazione e della crescita professionale, anche in relazione ai rischi di obsolescenza professionale connessi alla crescente precarietà del mercato del lavoro.

Un discorso diverso richiedono, invece, le discipline contrattuali in materia di *durata della prestazione* (orario di lavoro, riposi, ferie, lavoro notturno), di *prestazioni di lavoro c.d. flessibili* (contratti a termine e a part time, lavoro interinale e somministrazione), di *contratti formativi:* istituti oggetto, nel biennio, di ampie modifiche o riforme legislative, che prevedono una molteplicità di rinvii alla contrattazione collettiva.

La radicale innovazione della disciplina previgente o l'*attesa* indotta nei comportamenti delle parti da una riforma legislativa non ancora consolidata - come quella in materia di mercato del lavoro, poi varata nel d. lgs. n. 276 - hanno condizionato i processi negoziali dei rinnovi contrattuali, non solo per i dissensi che le relative discipline suscitavano in alcune componenti sindacali, ma anche per l'incertezza che ne circondava gli specifici contenuti.

Così la regolazione contrattuale degli istituti la cui disciplina legale era già stata varata (lavoro interinale, part-time, durata della prestazione) o stava per essere modificata più o meno radicalmente (somministrazione, ancora part time, contratti formativi, ecc.) è caratterizzata da modesti 'ritocchi', destinati talora ad avere valore meramente transitorio, o rinviata ad incontri successivi o ai livelli negoziali inferiori, a cui viene affidato il compito di adeguare i contenuti della contrattazione alla nuova legislazione.

Tali cautele si spiegano, innanzitutto, con la mancanza di riferimenti utilizzabili per definire la nuova regolamentazione in termini sia

di discipline contrattuali applicative già definite, sia di orientamenti interpretativi consolidati in dottrina e in giurisprudenza; in secondo luogo, con la preoccupazione dell'una e/o dell'altra parte di scongiurare i rischi insiti in una ridefinizione affrettata dei nuovi istituti.

Questa situazione di prudente attesa non si è modificata neanche dopo l'emanazione del d.lgs. n. 276, a causa non solo delle diverse strategie delle Parti Sociali, ma anche, e anzi soprattutto, all'efficacia transitoria riconosciuta ad alcune delle previgenti regolamentazioni contrattuali e/o legislative; alle difficoltà interpretative delle nuove discipline legali; al carattere sperimentale di numerose disposizioni; alla complessità del processo di attuazione delle nuove regole determinata dall'intreccio tra interventi legislativi (nazionali e regionali), atti amministrativi, contratti collettivi (e diversi livelli e soggetti di questi) e autonomia individuale.

E', dunque, evidente che proprio queste materie costituiranno l'oggetto negoziale principale dei rinnovi del biennio in corso, per i quali le Parti potranno valersi della disciplina eventualmente definita dagli accordi interconfederali stipulati in applicazione dell'art. 86, co. 13, d. lgs. n. 276/2003, come quelli del 13 novembre 2003 sui contratti di formazione e lavoro e dell'11 febbraio 2004 sui contratti di inserimento, sui quali si tornerà in successive occasioni.

4. Costo del lavoro e retribuzioni

I temi che da tempo erano presenti nel dibattito sul mondo del lavoro stanno registrando di recente una accentuata urgenza, proveniente in buona misura dalla questione salariale accoppiata con il dibattito circa il permanere di un doppio scostamento, fra inflazione effettiva e programmata da un lato, ed inflazione misurata e percepita dall'altro. Questa situazione è connessa anche alla consapevolezza degli esiti non soddisfacenti della contrattazione di secondo livello che non è stata in grado di garantire un'adeguata ripartizione dei benefici di produttività.

Negli ultimi dieci anni il percorso delle retribuzioni medie reali di fatto del nostro Paese è stato caratterizzato nettamente da due fasi. A

partire dal biennio 92-93, sino alla metà del decennio ‘90, il valore reale delle retribuzioni ha accusato una costante e netta flessione, pari a circa 5 punti percentuali. Da quel momento in poi si è invece assistito ad un lento ma costante recupero, che nel 2003 è riuscito a malapena a recuperare il livello iniziale del decennio.

I salari, stentando a tenere il passo con i prezzi, non hanno quindi goduto dei frutti della produttività. Il periodo in cui tale frutti erano disponibili coincide con la prima metà del decennio, quando la produttività del lavoro cresceva a ritmi del 2% l’anno. Successivamente, e sino al 2001, si è assistito ad un suo deciso rallentamento con una dinamica annua di poco inferiore all’1%.

Per molti versi, una parte considerevole dei risultati deludenti in termini aggregati va ascritta ai mutamenti della composizione settoriale, che ha registrato una maggiore incidenza di quei comparti con bassi livelli e contenuta dinamica della produttività e una scarsa presenza dei comparti manifatturieri produttori di ICT, quelli ove a livello mondiale si sono prodotti nel corso degli ultimi anni i maggiori incrementi di produttività. A differenza dei Paesi anglosassoni, le principali economie europee continentali, e l’Italia in particolare, hanno tratto scarso beneficio da questi settori in virtù del loro peso limitato sul complesso del sistema produttivo. Lo stesso quadro emerge con riferimento ai settori dei servizi che sono forti utilizzatori di ICT, come il credito e la finanza, evidenziando una minore capacità di queste economie a sfruttare appieno le potenzialità offerte dai nuovi strumenti.

In questo quadro di stagnazione della produttività, resta tuttavia un fenomeno di fondo, rappresentato da sostanziali recuperi occupazionali cui è corrisposto un modesto aumento del prodotto. Questa evidenza empirica si è avviata dalla metà degli anni ‘90 e si è venuta accentuando sino a tutto il 2003. A fianco di ciò, pur se il ritmo di accumulazione del capitale è proceduto con un valore simile per tutto il decennio, al 2% l’anno, nell’ultimo periodo la vigorosa crescita occupazionale ha mutato la dinamica del rapporto capitale-lavoro, su valori particolarmente bassi se confrontati con l’esperienza storica di lungo periodo.

L’andamento del costo del lavoro in Europa - L’esperienza di mo-

derazione salariale, pur se presente anche negli altri Paesi della Comunità europea, ha conosciuto tratti più intensi nel nostro. In termini relativi, dal 1996 il costo del lavoro in Italia è diminuito in misura non trascurabile, in particolare nel settore dei servizi. Il risultato finale al 2000 (ultimo dato disponibile) mostra che, fatta 100 la media dei Paesi Membri, il costo orario nell'industria italiana si poneva a poco più di 80 e quello dei servizi a 88. Costi orari significativamente più contenuti di quelli italiani si registrano nei Paesi mediterranei (Spagna, Portogallo, Grecia), in Irlanda e in Finlandia.

Questi differenziali sono naturalmente poca cosa se posti a confronto con quelli dei Paesi che hanno aderito all'Unione Europea il primo maggio 2004. Il dibattito sugli effetti dell'allargamento dell'Ue non ha mancato di concentrarsi sul ruolo che il differenziale di costo del lavoro potrà giocare nelle scelte di localizzazione delle imprese e di mobilità dei lavoratori. Pur se molti studi tendono a mostrare che non sono da attendersi nell'immediato ingenti modificazioni, il percorso che si è avviato non potrà essere esente da significativi effetti nella divisione europea del lavoro.

I differenziali salariali - All'interno del nostro Paese, pur limitandosi al settore privato dell'economia, le importanti modificazioni a livello macroeconomico prima segnalate si sono prodotte senza alterare alcune tipiche caratteristiche da tempo rilevate in termini di differenziali per settore di attività e per classe dimensionale. Le aziende caratterizzate da retribuzioni più elevate del 60% rispetto alla media continuano ad essere quelle energetiche, chimiche e di raffinazione, con differenziali decisamente stabili, almeno nel periodo che dal 1999 giunge sino al 2001. Anche rispetto alla dimensione aziendale, nel 2001 la retribuzione media erogata dalle piccolissime imprese non raggiungeva il 75% della media nazionale, mentre le grandi pagano i loro dipendenti quasi il 30% in più.

Anche nei confronti del settore pubblico, le maggiori retribuzioni pagate ai dipendenti pubblici rispetto a quelli privati non hanno registrato, dall'inizio degli anni '90 sino al 2002, modifiche di rilievo, con qualche maggiore beneficio negli ultimi anni a favore dei pubblici dipendenti.

I differenziali di genere - Altro tema di grande rilievo è quello del differenziale di genere. In termini medi, ed osservando la retribuzione oraria, il differenziale appare abbastanza contenuto, attestandosi nei dati più recenti fra il 4-5%. Se da una parte si continua a rilevare come le differenze retributive si ampliano in funzione dell'età, dell'istruzione e della qualifica, d'altro canto si osserva che queste differenze tendono a ridursi nel tempo, risultando più contenute per le coorti di dipendenti più giovani.

Confrontando il 1998 con il 2002, circa la metà del differenziale retributivo di genere osservato non è imputabile alle diverse caratteristiche produttive esistenti tra uomini e donne, anche se tende a ridursi nel tempo la parte non spiegata, denominabile come "discriminazione", dovuta appunto al fatto che, pur a parità di caratteristiche produttive, le donne vengono pagate meno degli uomini.

La parte del differenziale spiegata è sostanzialmente determinata dall'orario di lavoro, dalle caratteristiche aziendali e dal tipo di contratto applicato. L'apporto con segno positivo di questi fattori conferma che le donne lavorano un numero di ore inferiore agli uomini e sono più concentrate in settori e tipologie contrattuali a basso salario. Nel corso degli ultimi anni si rileva inoltre che la parte spiegata del differenziale di genere osservato è sempre più dovuta a differenze nelle ore lavorate. Le caratteristiche personali pur spiegando una parte meno rilevante, giocano un ruolo opposto e nettamente crescente nel tempo. In base a tali caratteristiche, le donne dovrebbero essere, a parità del resto, meglio pagate. Infatti, seppure abbiamo meno esperienza lavorativa degli uomini e siano meno rappresentate tra i quadri e i dirigenti, sono comunque caratterizzate da livelli di istruzione mediamente più elevati e sono più concentrate tra le qualifiche intermedie.

SEZIONE PRIMA

L'EVOLUZIONE DEL DIALOGO SOCIALE E LE PROSPETTIVE DEI MODELLI CONTRATTUALI IN EUROPA

1. Evoluzione degli assetti contrattuali nei principali Paesi UE

1.1 Tendenze di centralizzazione o decentramento dei livelli contrattuali ed evoluzione dei rapporti tra i vari livelli della struttura contrattuale

Nei Paesi dell'Unione Europea, la contrattazione collettiva nel 2002 e 2003 è stata influenzata in modo significativo dall'andamento negativo del ciclo economico iniziato già nella seconda metà del 2001, come indicato dai Rapporti annuali dell'Eiro (European Foundation for the Improvement of Linving and Working Conditions, 2002, 2003). La crescita nei 12 Paesi dell'euro è stata infatti appena dello 0,9% nel 2002 (solo un po' più alta per i 15 Paesi Membri: 1,1%) contro l'1,4% nel 2001 (dati Eurostat). Si è però registrata una accentuata varietà dell'andamento tra i diversi Paesi: al maggior sviluppo dell'Irlanda (6,9%) e a quello più contenuto della Svezia, del Regno Unito (entrambe al 2,1%) e della Spagna (1,8%, contro il 2,8% del 2001) corrispondono i tassi di crescita più bassi della Francia (1%, contro l'1,9%), dell'Italia (0,5%, contro l'1,9%) e della Germania (0,4%, identico a quello del 2001). Va segnalato che le monete e le banconote dell'euro sono entrate in circolazione nei 12 Paesi dell'Unione (con l'esclusione di Svezia, Danimarca e Regno Unito) all'inizio del 2002 e che nel periodo successivo l'indebolimento del dollaro rispetto all'euro ha contribuito al forte calo delle esportazioni dei Paesi che hanno adottato la moneta unica.

L'inflazione alla fine del 2002 è scesa al livello del 2,1% nei Paesi Membri (rispetto al 2,4% dell'anno prima) e al 2,2% nei Paesi dell'area euro (2,6%). L'Irlanda, che ha fatto registrare il tasso di crescita più ele-

vato, è anche il Paese con il più alto livello di inflazione, il 4,7%, insieme all'Olanda con il 3,9% e la Spagna (3,6%). Più bassi i tassi di inflazione dell'Italia (2,6%), della Francia (1,9%), della Germania e del Regno Unito (1,3% per entrambi i Paesi). Ma va detto che già alla fine del 2002 l'inflazione ha ripreso a crescere, salendo al 2,3% nei Paesi con l'euro e al 2,2% nell'intera Unione, un fenomeno che ha caratterizzato anche il 2003.

L'andamento del mercato del lavoro europeo non è stato così positivo nel 2002 come nei due anni precedenti (CNEL, 2002). Il tasso di disoccupazione è infatti cresciuto dal 7,4% alla fine del 2001 al 7,8% alla fine del 2002 (dati Eurostat), ma nell'area dell'euro si è registrato l'8,5% (contro l'8,1% dell'anno precedente). Anche nel caso della disoccupazione, la varietà tra i Paesi resta elevata, oscillando tra il 12% della Spagna, l'8,9% di Francia e Italia, l'8,5% della Germania, il 5,1% del Regno Unito e il 2,9% dell'Olanda. Ad eccezione di Grecia, Italia, Finlandia e Regno Unito, in tutti gli altri Paesi si è comunque registrata una crescita della disoccupazione, in gran parte dovuta alla congiuntura economica meno favorevole, che ha spinto tutti i Governi ad una maggiore attività di riforma dei mercati del lavoro nazionali.

Questi andamenti più negativi del contesto economico e sociale nei Paesi dell'Unione Europea pur avendo influenzato gli esiti della contrattazione collettiva (vedi sotto) non ne hanno però messo in discussione la centralità nelle relazioni industriali di tutti i Paesi Membri. Secondo uno studio comparato Eiro (European Foundation, 2003), il grado di estensione della contrattazione collettiva nei 16 Paesi (Ue più Norvegia) resta molto alto. Dei 12 Paesi per i quali sono disponibili i dati, 9 mantengono una copertura oltre il 70% sul totale degli occupati, 2 hanno un livello medio tra il 40 e il 70%, e solo uno fa registrare una percentuale bassa, ovvero inferiore al 40%. Non sembra che nell'intero decennio scorso si siano registrati, su questo terreno, cambiamenti significativi, se non di piccolo conto. Ma va segnalato il fatto che in due Paesi importanti, quali la Germania e il Regno Unito, l'estensione si è ridotta, mentre è cresciuta in Danimarca. Il citato rapporto comparato conclude comunque che la contrattazione collettiva nei Paesi Membri resta stabile e mantiene tutto il suo potenziale di capacità di regolazione dei salari, degli orari e delle condizioni di lavoro. Il Rapporto sottolinea

anche che in quattro Paesi interessati dall'allargamento dell'Unione e inclusi nello studio (Ungheria, Polonia, Slovacchia e Slovenia), il grado di copertura della contrattazione collettiva è in declino, attestandosi nel migliore dei casi ad un livello medio, con l'eccezione importante della Slovenia che fa registrare quasi il 100%.

Per quanto riguarda le tendenze di centralizzazione o di decentramento nei vari Paesi, di particolare rilievo sono gli accordi collettivi negoziati o conclusi a livello nazionale nel 2002[1]. Ad esempio, in Belgio, dove prevale un ciclo biennale di contrattazione collettiva, è stato firmato un nuovo accordo nazionale per il 2003 e 2004 relativo agli andamenti retributivi, alle pensioni anticipate, ai meccanismi di mobilità e formazione. In Finlandia, un nuovo accordo di politica dei redditi è stato sottoscritto dalle Parti Sociali nel novembre 2002, dopo alcune settimane di difficili negoziati: anche in questo caso sono stati definiti l'andamento dei salari per il 2003-4 insieme ad altre misure di tipo "qualitativo" e fiscali. In Grecia, l'"Accordo collettivo generale nazionale" dell'aprile 2002, siglato dopo due mesi di trattative, prevede aumenti dei salari minimi, oltre che contenuti di carattere sociale e relativi alle condizioni di impiego e alla riduzione dell'orario di lavoro affidati alla competenza di specifiche Commissioni. In Irlanda, infine, nel gennaio 2003, dopo un lungo periodo di difficili e lunghi negoziati, è stato raggiunto tra il Governo e le Parti Sociali un nuovo accordo collettivo sulle retribuzioni per i successivi 18 mesi, e sul riconoscimento dei sindacati.

---

1. Per questa parte relativa alle tendenze di centralizzazione e decentramento nei Paesi dell'Unione Europea e in particolare in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna si è fatto ampiamente ricorso alle fonti disponibili dell'*Annual Review dell'Eiro* (European Industrial Relations Observatory), che oltre alla *Comparative Overview of Industrial Relations in Europe* comprende anche i rapporti annuali per i singoli Paesi (European Foundation, 2002; 2003). Si è fatto inoltre ricorso alla fonte dell'Etui (European Trade Unions Institute) relativa al Rapporto Annuale *Collective Bargaining in Europe* e agli specifici rapporti nazionali, in particolare Bispinck (2003) per la Germania; Dufour (2003) per la Francia; Murray (2003) per il Regno Unito.

Anche in Spagna la contrattazione sulle retribuzioni si è svolta nel 2002 e nel 2003 prevalentemente nell'ambito dello schema previsto da accordi collettivi nazionali sulla moderazione salariale sottoscritti dai principali attori di rappresentanza degli interessi collettivi. Ma a fronte di tali accordi che hanno portato ad un aumento delle retribuzioni del 3% nel settembre 2002, è stata registrata una sostanziale perdita del potere d'acquisto dei salari con un'inflazione del 3,5%. Comunque, quasi tre quarti dei lavoratori coperti dalla contrattazione collettiva (quasi 6 milioni) hanno beneficiato delle clausole di revisione salariale *(clàusalas de revisiòn salarial)*, che garantiscono incrementi retributivi quando l'inflazione supera determinate soglie e che hanno contribuito ad evitare ulteriori perdite del potere di acquisto. I lavoratori coperti da accordi senza tali clausole hanno infatti perso potere d'acquisto a partire dal 1999, in particolar modo circa 2 milioni di impiegati pubblici.

In altri Paesi, il predominio del livello contrattuale di categoria è stato confermato. In Germania, il grado di copertura degli accordi collettivi ha toccato nel 2001 circa il 48% delle unità locali e oltre il 70% degli occupati all'Ovest (di cui il 63,1% con contratti di settore e il 7,6% con contratti aziendali); il 28% delle unità locali e il 56% degli occupati all'Est (di cui il 44,4% con contratti di settore e l'11,8% con contratti aziendali) (dati IAB, 2001). I settori più coperti sono stati quelli dell'industria sia all'Ovest che all'Est (70-80%), delle costruzioni (77% all'Ovest ma 43% all'Est) del credito (86% all'Ovest, 89% all'Est). Restano meno coperti i settori agricoli (56% all'Ovest, 20% all'Est), dei servizi alle imprese (32% all'Ovest, 37% all'Est), dei trasporti e comunicazioni (57% all'Ovest, 24% all'Est).

E' in particolare l'esperienza della Germania nel 2002 ad essere contrassegnata dalla conclusione dei rinnovi contrattuali dei principali settori: dei metalmeccanici, dei chimici, delle costruzioni e dei grafici. Molti di questi accordi vanno a coprire l'intero anno 2003 e anche oltre. L'andamento degli aumenti salariali è stato ancora una volta segnato dal contratto dei metalmeccanici con un +4%, a fronte di un aumento medio nell'anno 2002 del 2,7%, superiore ai due anni precedenti. Nel 2003 la tornata contrattuale, seppure di minor impegno, ha avuto luogo in un contesto economico ben più difficile rispetto a quello del 2002.

Se il livello contrattuale di settore è apparso comunque così attivo in Germania nel periodo considerato, ancora impraticabile è risultato invece il livello centralizzato nell'ambito del quale sono da segnalare gli ulteriori fallimenti della esperienza tripartita della "Alleanza per il lavoro" (Eironline, 2003; Bispinck, 2003).

In Francia, sono stati registrati andamenti negativi per tutta l'attività contrattuale nel corso del 2002 e 2003. Come rilevato nel precedente Rapporto (CNEL, 2002), anche nel periodo qui analizzato la contrattazione in Francia è stata influenzata dai negoziati in corso sulla introduzione della settimana di 35 ore di lavoro. Il nuovo Governo Chirac ha apportato alcuni aggiustamenti all'implementazione della riduzione legale dell'orario, che hanno contribuito di fatto a ridurre l'attività negoziale sia a livello di settore che a livello aziendale. Peraltro, questa riduzione dell'attività contrattuale sembra essere stata accompagnata dal ridimensionamento dei contenuti relativi all'orario di lavoro, che avevano invece dominato l'attività negoziale dal 1998, a vantaggio dei contenuti retributivi, anche in seguito alla scadenza degli accordi sulla moderazione o di congelamento degli aumenti salariali previsti dalle intese sulla riduzione di orario.

Il Rapporto annuale della C*ommission Nationale de la Négociation Collective*, del 23 giugno 2003, riporta i dati relativi all'attività contrattuale in Francia nel 2002 e segnala una lieve crescita della contrattazione intersettoriale con ben 43 intese firmate (accordi e clausole aggiunte a precedenti accordi); fatto, questo, che testimonia la ripresa di tale livello contrattuale già registrata nel 2001 (39 intese) e nel 2000 (33 intese). I due contenuti principali della contrattazione a livello intersettoriale sono stati in particolare i sussidi di disoccupazione e le pensioni integrative per il personale manageriale e non manageriale. Il livello contrattuale di settore è rimasto invece sostanzialmente stabile nel 2002 con 892 accordi firmati, rispetto agli 897 del 2001, agli 870 nel 2000 e ai 761 nel 1999. Il numero di accordi di settore firmati a livello nazionale prosegue nella sua crescita con 637 accordi (da 607 nel 2001 e 582 nel 2000), accompagnato però dal declino degli accordi di settore a livello sub-nazionale: 255 accordi rispetto ai 290 del 2001. Questo declino si è manifestato in maniera particolare negli accordi di settore a livello locale e di dipartimento, mentre il livello regionale è rimasto più

stabile. I temi più coperti dalla contrattazione di settore sono stati gli incrementi salariali (366) e i bonus (122), la riorganizzazione e la riduzione del tempo di lavoro (98), la formazione professionale (86), le pensioni (79). Limitato ma in crescita il tema della parità "di genere" sul posto di lavoro (22 rispetto a 12 nel 2001). Più difficile appare delineare l'andamento della contrattazione aziendale rispetto agli anni precedenti, in seguito alla modifica della pratica di raccolta dei dati da parte del Ministero del Lavoro nel 2002. Degli accordi esaminati, il 40% si riferisce alla implementazione di piani di risparmio e di vari tipi di partecipazione economica, il 30% all'orario di lavoro e il 10% a salari e bonus. Il Ministero del Lavoro francese stima che circa 4 milioni di lavoratori siano stati coperti dalla contrattazione aziendale nel 2002, concentrati soprattutto nelle grandi imprese, anche se molti accordi sono stati comunque siglati nelle piccole e piccolissime imprese.

Il Governo francese ha preso decisioni particolarmente rilevanti nel campo della sanità e della riforma delle pensioni, che hanno dato luogo a diffuse azioni di protesta sociale a partire dal febbraio 2003. Gli imprenditori francesi hanno visto peraltro con molto favore il ricambio politico che sembrava essere più coerente rispetto alle loro richieste di revisione della struttura contrattuale e della legge sulla riduzione di orario. Non hanno infatti mai nascosto le loro intenzioni di spingere verso una maggiore autonomia della contrattazione decentrata rispetto sia agli accordi nazionali o di settore che al ruolo della legge. Le prime decisioni del nuovo Governo sono andate proprio in tal senso (Dufour, 2003): rifiuto dei previsti aumenti per lo SMIG (salario minimo nazionale garantito), mantenuti invece ai livelli minimi di legge; sospensione delle recenti misure di legge sulle eccedenze di personale (legge di "modernizzazione sociale"), con presa di distanza dalle pratiche di regolazione concertata; esenzione per le piccole imprese dall'obbligo di ridurre la settimana lavorativa a 35 ore; abolizione dei cosiddetti "lavori giovani" sostituiti da incentivi agli imprenditori per il reclutamento dei giovani. I sindacati, già critici su misure simili proposte dal precedente Governo di sinistra, hanno dovuto accettare queste decisioni e spostare la propria azione su altri terreni, cercando innanzitutto di opporsi alla richiesta imprenditoriale di decentramento contrattuale cui attribuiscono un orientamento deregolativo.

Il Regno Unito resta l'esperienza tuttora più fortemente ancorata al livello decentrato, di azienda o di posto di lavoro, con pochi accordi collettivi conclusi al livello superiore multi-employer, al di fuori del settore pubblico. Ciò ha favorito un forte e positivo slittamento salariale: ad una crescita delle paghe contrattuali del 3% nel 2002 ha corrisposto una crescita media dei guadagni del 4,2%.

1.2 Evoluzione generale dei contenuti della contrattazione collettiva ai vari livelli

Il contesto economico negativo del 2002 ha condizionato in maniera accentuata l'andamento della contrattazione collettiva economica nella maggior parte dei Paesi dell'Unione, che si è caratterizzata per una forte moderazione salariale. Le retribuzioni medie nominali negoziate collettivamente sono cresciute del 3,5% (Ue più Norvegia) contro il 3,8% nel 2001 (Eiro - TN0303102U). Era dal 1999 che non si registrava una crescita inferiore rispetto all'anno precedente. Anche se occorre di nuovo segnalare la notevole varietà tra il 7,5% dell'Irlanda o il 5,5% della Norvegia da un lato e il 2,1% della Germania e Austria dall'altro lato. Se si aggiusta il valore nominale degli incrementi ottenuti dalla contrattazione collettiva con l'inflazione, si registra una leggera crescita da +0,8% nel 2001 a +1,0% nel 2002, anche se, in realtà, nei Paesi dell'Unione (esclusa quindi la Norvegia che ha goduto di forti aumenti salariali nell'anno), l'aumento è stato solo dello 0,7%. La percentuale di incremento dei salari reali è comunque cresciuta in nove dei quindici Paesi Membri.

La moderazione salariale ha caratterizzato soprattutto quei Paesi che hanno avuto rendimenti economici particolarmente negativi o nei quali sono stati siglati accordi nazionali di politica dei redditi, come nel caso dell'Olanda ("Accordo sociale" nel novembre 2002 per il 2003) o della Spagna (citato accordo di moderazione salariale del dicembre 2001 e quindi del gennaio 2003) o dei già citati casi del Belgio, della Finlandia e dell'Irlanda.

Nel Regno Unito, i guadagni medi e gli aumenti contrattuali sono rimasti a livelli moderati in linea con la stabilità degli andamenti del-

l'inflazione. Aumenti superiori al livello dell'inflazione sono stati percepiti dalla maggior parte dei lavoratori del settore pubblico per la decisione del Governo di implementare pienamente le raccomandazioni degli organismi indipendenti di revisione delle paghe. Ma, per tutto il periodo considerato, i sindacati hanno continuato la loro campagna in favore di incrementi regolari del National Minimum Wage.

In Germania l'incremento medio del 2,7% delle paghe contrattuali nel 2002, superiore come detto al 2,1% del 2001 e al 2,4% del 2000, ha consentito per la prima volta da diversi anni di conseguire aumenti dei salari reali mediante la contrattazione collettiva, se si considerano i prezzi al consumo (+1,3%) e i guadagni di produttività (+1,3% per ora-uomo). Anche il considerevole aumento del 4% ottenuto dai sindacati metalmeccanici va peraltro considerato alla luce del periodo precedente di forti restrizioni salariali. La tornata relativa alla contrattazione salariale è stata fortemente contrassegnata dalla controversia sul futuro della struttura contrattuale (vedi sotto). Si sono così verificati livelli di conflittualità che non si registravano da molti anni. Vertenze dure e scioperi hanno interessato molti settori al centro delle contrattazioni salariali, dai metalmeccanici agli elettrici, alle costruzioni, ai bancari e alla grande distribuzione. Minacce di conflitti estesi hanno interessato anche i lavoratori dei settori pubblici e di molti altri.

Nel complesso, i sindacati affiliati alla Dgb hanno sottoscritto, nel 2002, accordi salariali relativi a 16,8 milioni di lavoratori, di cui 14,4 milioni all'Ovest e 2,4 all'Est, determinando, così, un grado di copertura assoluta della contrattazione collettiva di circa l'81% (Eironline, 2003; Bispinck, 2003). Per altri 1,2 milioni di lavoratori sono entrati in vigore aumenti salariali accordati nel 2001 o prima, mentre altri 2,8 milioni di lavoratori, per i quali gli accordi sono scaduti, devono rinnovarli successivamente. Il livello medio di crescita dei salari per l'intero sistema economico è stato del 4,5%, ma questo dato si riduce al 4,3% per l'Ovest e sale al 5,5% per l'Est, in considerazione delle politiche di equilibrio previste per le due parti del Paese.

In Francia, dove la crescita dei salari è stata fortemente condizionata - come detto - dall'introduzione delle 35 ore settimanali per legge a partire dal 1998, emergono proprio nel 2002 alcune tendenze di ripre-

sa della contrattazione sui salari. In particolare, i salari sono cresciuti in misura maggiore rispetto all'inflazione anche per le misure adottate negli anni precedenti. Questa ripresa ha coinciso comunque con la scadenza degli accordi sulla riduzione dell'orario che prevedevano clausole di congelamento dei salari per un certo periodo di tempo. A fronte di un tasso di inflazione annuo dell'1,7% a settembre 2002, la crescita delle retribuzioni di base mensili degli occupati totali è stata del 2,5%, e quella del salario orario di base per gli operai del 3,5%. A luglio 2002 il salario minimo garantito è però cresciuto solo del 2,4%, il livello più basso consentito per legge, secondo la citata decisione del Governo Chirac. Secondo la fonte INSEE *(Information rapides,* 12, gennaio 2003), i salari in Francia sono cresciuti in misura leggermente maggiore rispetto a quelli tedeschi (2,5% contro 2,2% nel 2001 e nella prima metà del 2002). Ma resta difficile comparare due Paesi con tassi di inflazione differenti (più alti in Francia nello stesso periodo) e con effetti diversi di riduzione di orario. Per un certo numero di anni infatti, a partire dai negoziati sulla riduzione di orario, in molti settori la contrattazione sui salari è stata sospesa. L'andamento dei salari in Francia resta fortemente dipendente, da un lato, dalle tendenze del salario minimo garantito e dall'altro lato dalla contrattazione nelle grandi imprese, ed è assente la tradizione di includere la distribuzione dei benefici di produttività nella contrattazione economica. Durante il periodo di congelamento delle trattative sui salari, questi sono comunque cresciuti perché il mercato del lavoro restava dinamico e l'inflazione bassa. Questi fattori contribuiscono anche a spiegare la minore crescita delle paghe nel pubblico impiego, lo 0,6% a marzo e lo 0,7% a dicembre 2002, ben al di sotto del tasso di inflazione (Dufour, 2003; Eironline 2003).

Il tema dell'orario di lavoro è stato in minor misura oggetto della contrattazione collettiva non solo in Francia, per le note ragioni, ma anche nel resto dei Paesi dell'Unione. L'orario di lavoro settimanale è rimasto infatti mediamente attestato alle 38.2 ore sia nel 2001 che nel 2002 e non si sono manifestate, nella maggior parte dei Paesi, forme significative di riduzione dell'orario. Questo obiettivo non è però scomparso dall'agenda contrattuale di molti Paesi. In Francia, la contrattazione collettiva della riduzione a 35 ore per legge ha portato la settimana lavorativa media da 36.1 ore nel 2001 a 35.7 ore nel 2002. Al 30 set-

tembre 2002, quasi l'80% dei lavoratori a tempo pieno lavorava meno di 36 ore la settimana (Dufour, 2003). Al pari di quanto avvenuto nei trimestri precedenti, sono state proprio le imprese più piccole (con 10-19 addetti) ad aver ridotto di più l'orario di lavoro. Questa tendenza è però destinata ad arrestarsi poiché le piccole imprese con meno di 20 addetti, che avrebbero dovuto iniziare a ridurre l'orario di lavoro a partire dal 2002 secondo la legge del gennaio 2000, sono state esentate dal farlo con il provvedimento governativo citato prima. Come già detto, l'interesse contrattuale verso la riduzione di orario va comunque ridimensionandosi in generale, in Francia, a vantaggio dei contenuti di natura economica.

Anche in Germania, l'interesse contrattuale per l'orario di lavoro è in declino, soprattutto dopo la sconfitta sindacale con il fallito sciopero di quattro settimane nel settore metalmeccanico delle Regioni dell'Est per negoziare la riduzione a 35 ore di lavoro settimanali. Questa sconfitta ha influito in maniera pesante sulle future strategie dell'Ig Metall e dell'intero movimento sindacale tedesco. Soprattutto, ha reso più difficile il cammino verso un riequilibrio degli orari nel Paese. Se alla fine del 2002, infatti, l'orario di lavoro settimanale contrattato nell'industria era di 37.7 ore, all'Ovest era di 37.4 e all'Est di 39.1. Va segnalato peraltro che il tema più contrattato nei casi di ricorso alle "clausole di uscita" riguarda proprio l'orario di lavoro, e in particolare le forme di flessibilità e l'estensione del tempo di lavoro, come riportato da due terzi dei consigli di azienda nelle imprese rilevate dalla indagine del WSI (Bispinck, 2003; Eironline, 2003).

Anche in Belgio un accordo intersettoriale ha ridotto l'orario settimanale di un'ora da 39 a 38 ore, a partire dall'1 gennaio 2003. Ma, generalmente, nel resto dei Paesi dell'Unione, la riduzione di orario è stata prevista mediante contratti di settore che hanno modificato il calendario annuo o hanno introdotto nuove modalità (permessi oppure nuove forme di flessibilità).

Nel Regno Unito, si sono manifestati pochi cambiamenti nel 2002-3 rispetto alla prevalenza di un orario di lavoro lungo. Un rapporto di ricerca del Tuc nel 2002 rileva che quasi 4 milioni di occupati sono stati al lavoro per più di 48 ore settimanali nel 2001, sottolineando così lo

scarso impatto della Direttiva europea sull'orario di lavoro (Eironline, 2003; Murray, 2003).

Il tema della sicurezza del posto di lavoro è rimasto un contenuto centrale nell'agenda contrattuale soprattutto nel corso del 2002, per le perduranti strategie di ristrutturazione e di *outsourcing* e per i conseguenti processi di *downsizing*. La Spagna resta uno dei Paesi nei quali l'insicurezza del posto di lavoro è percepita in modo più acuto, a causa dell'elevato numero di lavoratori con contratti a tempo determinato. Un accordo nazionale ha stabilito le linee guida per la contrattazione nel 2002 con incentivi per mantenere e accrescere l'occupazione, promuovere la formazione e prevenire l'uso ingiustificato dei contratti di lavoro temporaneo.

Uno studio comparato condotto dall'Eiro nel 2002 ha concluso che le strategie di ristrutturazione sono state più diffuse e più frequenti nei Paesi anglosassoni, Regno Unito e Irlanda. L'impatto delle ristrutturazioni sul lavoro e sulla sicurezza del posto di lavoro è stato inoltre più grave in Paesi senza tradizioni di concertazione sociale e dove l'azione sindacale è più debole.

Le pari opportunità per uomini e donne, seppure presenti nella contrattazione collettiva nei Paesi Membri, non sembrano comunque essere state considerate tra le priorità delle Parti Sociali.

1.3 Dibattito sulla struttura contrattuale e sui contenuti principali

Nel 2002 e 2003, in tutti i Paesi dell'Unione, la riforma della struttura contrattuale è stata al centro di prese di posizione, proposte di legge, proteste e vari tipi di azione da parte degli attori delle relazioni industriali. Di tale dibattito, molto più acceso che negli anni precedenti, è importante considerare i termini generali soprattutto nei principali Paesi, per la possibile influenza che potrà esercitare anche sugli altri Paesi dell'Unione Europea.

In Germania, il lungo dibattito sul futuro della struttura contrattuale in generale e della contrattazione di categoria in particolare è continuato anche nel 2002 e nel 2003. La richiesta di una politica contrattua-

le più flessibile e differenziata fa ormai parte del repertorio di vasti settori del mondo politico e delle associazioni imprenditoriali che hanno posto all'ordine del giorno la necessità di riformare le basi legali del sistema contrattuale. Oggetto di critica sono in particolare, da un lato il "principio del favor", fissato dall'articolo 4, paragrafo 3 della legge sulla contrattazione collettiva *(Tarifvertragsgesetz)* che assegna priorità alle norme degli accordi collettivi e, dall'altro lato, il divieto di accordi in azienda su materie regolate dai contratti collettivi (così come stabilito dall'articolo 77 paragrafo 3 della legge sui consigli di azienda *(Betriebsverfassung)*. Nel complesso queste norme hanno finora impedito che ai livelli inferiori possano essere definite condizioni di lavoro meno favorevoli rispetto a quelle fissate ai livelli contrattuali superiori.

I sindacati, e la Dgb in particolare, si sono opposti a queste richieste considerandole di fatto un attacco alla base giuridica della libera contrattazione collettiva (Bispinck, 2003). Secondo loro, quelle proposte di revisione della legge, se accolte, porterebbero ad una significativa riduzione della validità degli accordi collettivi e a rischi di condizionamento per i consigli di azienda e per i lavoratori da parte dei datori di lavoro.

Comunque, il tradizionale Rapporto economico del Ministero del Lavoro tedesco, presentato nel luglio 2003, ha sottolineato l'urgenza di rivedere la legge sulla contrattazione collettiva per consentire maggiore flessibilità dei salari e delle condizioni di impiego a livello aziendale, mediante il decentramento dalla contrattazione di settore e quella aziendale. I sindacati che vi si oppongono sostengono peraltro che nei contratti di settore in vigore sono già consentite "clausole di uscita" che consentono deroghe specifiche a livello aziendale. La terza survey condotta dall'Istituto di ricerca sindacale WSI nel 2003 sui consigli di azienda rileva che in quasi tutti i settori sono attive tali "clausole di uscita" e che la maggior parte dei membri dei consigli di azienda si è dichiarata scettica su un ulteriore decentramento della contrattazione collettiva preferendo rendere obbligatori i contratti di settore e introdurre per legge un salario minimo (Bispinck, 2003; Eironline, 2003).

Il dibattito sulla riforma della struttura contrattuale in Germania ha sempre più coinvolto l'arena politica a partire dall'autunno 2003. I par-

titi politici dell'opposizione (Cdu-Csu e Fdp) hanno infatti presentato una proposta di legge per modificare la legge sulla contrattazione collettiva al fine di consentire più spazio alla contrattazione aziendale rispetto a quella di settore. Gli imprenditori hanno sostenuto largamente questa ipotesi di decentramento contrattuale che è contrastata, invece, dai sindacati con proteste diffuse in difesa dell'autonomia della contrattazione collettiva e manifestazioni contro un possibile intervento di legge. Il Governo "rosso-verde", pur indicando l'obiettivo di una maggiore flessibilità della struttura contrattuale, sembra essersi orientato verso la soluzione dell'accordo tra le parti piuttosto che della modifica legislativa. In dicembre, la commissione di mediazione dei due rami del Parlamento tedesco ha adottato una dichiarazione congiunta che invita le parti ad accordarsi per un maggior numero di clausole di uscita dai contratti di settore.

In Francia, da lungo tempo, gli imprenditori premono per un maggior decentramento della struttura contrattuale. Fin dal 2000 infatti gli imprenditori francesi avevano messo in agenda la rinegoziazione delle relazioni industriali con la loro iniziativa di *"refondation sociale"*. La richiesta fondamentale era quella di consentire qualsiasi tipo di contrattazione decentrata a partire dalle regole previste ai livelli superiori (di settore a partire dalla legge; aziendale a partire dalla contrattazione di settore). Secondo gli imprenditori, ciò avrebbe favorito il rafforzamento delle capacità di intervento dei negoziatori ad ogni livello. I sindacati si sono mantenuti piuttosto cauti riguardo a tale proposta. Temono infatti che le loro capacità di intervento a livello decentrato siano differenziate e che si possano dunque verificare disparità e problemi a svantaggio delle imprese con strutture sindacali più deboli e vulnerabili. Comunque, nel luglio 2001 le Parti Sociali (per i sindacati le quattro organizzazioni: Cfdt, Cftc, Cfe-Cge, Cgt-Fo, con l'eccezione quindi della Cgt; per gli imprenditori le tre principali organizzazioni: Medef, Cgpme, Upa), hanno adottato un documento su una "posizione congiunta sulle modalità e gli strumenti per far avanzare la contrattazione collettiva". L'intenzione era di disporre di valutazioni congiunte di base da presentare al Governo per la riforma della contrattazione collettiva. Dopo l'insediamento del nuovo Governo e in occasione della nuova tornata contrattuale, l'associazione imprenditoriale più importante (Medef) ha riba-

dito le sue proposte sulla contrattazione su sei temi: la gestione di Unedic (organismo congiunto di gestione dei fondi per la disoccupazione); la formazione professionale e la parità sul lavoro; il ruolo e lo sviluppo della gestione del personale; il telelavoro; la prevenzione infortuni e le procedure di licenziamento.

Nel mese di febbraio 2003, il Ministero del Lavoro ha inviato ai sindacati e alle associazioni imprenditoriali un documento nel quale si riconosce l'impossibilità di rovesciare la supremazia della legge rispetto alla contrattazione collettiva (come avevano chiesto gli imprenditori Medef) che avrebbe richiesto emendamenti alla Costituzione, ma ha anche sottolineato la necessità, per i sindacati, di aprire alle richieste di decentramento degli imprenditori introducendo nei contratti di settore clausole per lasciare più spazio alla contrattazione aziendale modificando i termini tradizionali della rappresentatività sindacale (Dufour, 2003; Eironline, 2003). In particolare, il documento governativo indica tre indirizzi principali di riforma della struttura contrattuale:

a) *implementazione di un sistema di rappresentanza maggioritario:* un contratto aziendale è valido se sottoscritto dai sindacati che hanno raccolto almeno il 50% dei voti nelle più recenti elezioni delle rappresentanze dei lavoratori. Se ciò non accade, basta il consenso della maggioranza dei lavoratori interessati. Per quanto riguarda i contratti di settore, l'assenza di opposizione da parte della maggioranza dei sindacati rappresentati costituisce condizione sufficiente per la loro validità;

b) *riduzione del principio del favor:* questo principio prevede che la contrattazione aziendale possa solo migliorare le norme previste ai livelli contrattuali superiori e che questi possano solo migliorare gli standard previsti dalla legge. Viene proposto che un contratto aziendale possa includere norme meno favorevoli rispetto al contratto di settore se quest'ultimo prevede questa eventualità;

c) *eleggibilità di tutti i candidati sindacali:* attualmente solo i candidati delle cinque Confederazioni sindacali rappresentative (Cfdt, Cfe-Cgc, Cftc, Cgt, Cgt-Fo) sono eleggibili; la proposta prevede che tutti i sindacati legalmente costituiti possano presentare candidati al primo turno delle elezioni nel posto di lavoro.

Su queste proposte il Governo ha aperto il tavolo della discussione con le Parti Sociali con l'obiettivo di definire la riforma entro la fine del 2003. Ma la riforma delle pensioni, avviata nello stesso periodo, ha dato luogo a proteste sociali e conflitti con i sindacati che hanno allontanato le scadenze previste per l'accordo.

Nel complesso le risposte delle Parti Sociali al documento governativo sono state molto differenziate. Tra le associazioni imprenditoriali, Medef ha manifestato consenso rispetto alle proposte, soprattutto per l'accentuata maggior grado di autonomia consentito al livello contrattuale aziendale, mentre un consenso più moderato proviene dalle altre due organizzazioni delle piccole e medie imprese (Cgpme) e degli artigiani (Upa). In maniera unanime i sindacati hanno indicato la pericolosità dell'abbandono del principio di maggior favore per il lavoratore e la volontà del Governo di ridurre l'intero sistema contrattuale alla contrattazione aziendale. Porre limiti alla contrattazione di settore può peggiorare, a detta dei sindacati, le condizioni di lavoro soprattutto delle piccole e medie imprese. Le posizioni sindacali differiscono invece rispetto al principio maggioritario. A differenza delle altre tre Confederazioni, Cfdt e Cgt in particolare sono d'accordo con il cambiamento proposto perché ritengono che rafforzi la legittimazione sia degli accordi che degli attori collettivi anche se criticano la priorità data al diritto di opposizione piuttosto che al mandato di una maggioranza. Queste due stesse organizzazioni sindacali hanno peraltro reagito negativamente al silenzio della nuova proposta di legge sulle regole che governano la rappresentatività sindacale, fissate dal lontano 1966, secondo un modello ritenuto non più adeguato alla situazione attuale.

Nel Regno Unito, una delle questioni di maggior rilievo nel prossimo futuro sorgerà probabilmente dal dibattito sulla "cultura dell'orario lungo" *(long hours culture)*. Il Governo inglese ha goduto finora della clausola contenuta nella Direttiva europea sull'orario di lavoro 93/104 che consente ai singoli lavoratori un'azione di *"opting out"* rispetto al tempo massimo di lavoro delle 48 ore settimanali. I sindacati hanno chiesto di porre termine a questa azione di opting out poiché il 16% della forza lavoro inglese risulta appunto essere al lavoro per più di 48 ore settimanali (Murray, 2003).

Su un piano più generale sarà importante seguire i nuovi indirizzi del Governo Blair sul ruolo dei sindacati nelle relazioni industriali. Nel dicembre 2003, il Governo ha infatti presentato una serie di emendamenti alla procedura di riconoscimento legale dei sindacati fissata dall'*Employment Relations Act* del 1999, insieme ad altre modifiche di rilievo. Queste ultime in particolare riguardano i cambiamenti della legge esistente sui ballottaggi e l'impegno del Governo a regolare il diritto di informazione e consultazione dei lavoratori. La principale associazione imprenditoriale (Cbi) ha approvato "la vittoria del buon senso" e ha mostrato soddisfazione per il rifiuto del Governo di operare cambiamenti significativi, così come richiesto dai sindacati, ad una legge che, a loro parere, ha funzionato. I sindacati si sono limitati invece a sostenere che se alcune misure rispondono alle pressioni sindacali, la legge "non propone passi importanti". L'omissione più importante viene indicata nella promessa sanzione contro le pratiche di lavoro *unfair* nelle campagne di riconoscimento sindacale. Senza tale protezione, sostiene il sindacato, le imprese *anti-union* saranno in grado di minacciare e impedire ai lavoratori di votare per la presenza sindacale sul posto di lavoro.

In Spagna il riferimento principale del dibattito tra le Parti Sociali sulla struttura contrattuale resta l'importante accordo interconfederale del gennaio 2003 che ha fissato le linee guida e i criteri per la contrattazione collettiva di livello inferiore (Eironline, 2003). Questo accordo ha fatto seguito all'altro simile del 2002 che è stato giudicato positivamente dalle Parti Sociali. Se da un lato, come detto, l'accordo mette al centro il problema della regolazione salariale con l'obiettivo di rafforzare il coordinamento della contrattazione economica con attenzione alla moneta unica, dall'altro lato tende a promuovere la stabilità occupazionale in cambio di una maggior flessibilità del tempo di lavoro, anche per contenere i precedenti effetti negativi della diffusa precarizzazione del lavoro. Gli attori delle relazioni industriali hanno finora rispettato queste linee guida fissate nelle intese interconfederali, nella consapevolezza che la piena applicazione di tali accordi e dello scambio sul quale sono basati richiede tempi lunghi per dispiegare tutti i suoi effetti.

2. Il dialogo sociale a livello europeo

2.1. Evoluzione generale del dialogo sociale europeo a livello macro e intersettoriale

Il dialogo sociale a livello intersettoriale[2] si è sviluppato, come noto, a partire dal 1985 con il dialogo bilaterale delle Parti Sociali di Val Duchesse, su iniziativa dell'allora Presidente della Commissione Europea Jacques Delors. Successivamente, il Protocollo di politica sociale del Trattato di Maastricht, poi incorporato nel Trattato di Amsterdam, ha avviato la seconda fase del dialogo sociale a livello macro, che prevedeva che gli accordi raggiunti tra le Parti Sociali dovevano essere implementati mediante le Direttive del Consiglio Europeo, come è avvenuto nel caso dei congedi parentali nel 1996, del lavoro part-time nel 1997 e dei contratti a tempo determinato nel 1999 (vedi il Rapporto precedente, CNEL 2002). Nel complesso, alle procedure di consultazione secondo l'art. 138 del Trattato si è fatto ricorso 13 volte dal 1993 al 2002, con il risultato di quattro accordi intersettoriali (oltre ai tre citati, quello sul telelavoro: vedi sotto).

2. L'analisi sull'evoluzione del dialogo sociale in Europa ai vari livelli intersettoriale e settoriale è largamente basata sul Rapporto della European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, *Industrial Relations developments in Europe 2002*, Brussels, 2003, a cura di M. Carley.

Il documento congiunto delle Parti Sociali al Consiglio Europeo di Laeken nel 2001 ha avviato la terza fase del dialogo sociale, quella del "dialogo autonomo della Parti Sociali" a livello europeo. Di fatto, ciò ha significato che gli accordi raggiunti dalle Parti sociali potranno essere implementati secondo le pratiche e le procedure specifiche delle stesse Parti Sociali nei Paesi Membri. Nel 2002, questa ricerca di un autonomo dialogo sociale si è manifestata per la prima volta con il "Sistema congiunto di azioni per lo sviluppo continuo di competenze e qualificazioni", presentato dalle Parti Sociali al Consiglio Europeo di Barcellona il 14 marzo 2002. Nella stessa direzione va l'accordo sul telelavoro sottoscritto nel luglio 2002, come pure le "dichiarazioni congiunte sulle ristrutturazioni", che ha fatto seguito alla consultazione dei Partner sociali da parte della Commissione nel gennaio 2002 e che è stata quindi considerata oggetto di discussione autonoma.

Il "Sistema congiunto di azioni per l'apprendimento continuo" si basa sul riconoscimento che lo sviluppo continuo delle competenze costituisce la risposta indispensabile ai cambiamenti economici e sociali e dipende da quattro orientamenti prioritari: 1) individuazione e anticipazione delle competenze e qualificazioni richieste ai livelli aziendali, nazionali e/o di settore; 2) riconoscimento e certificazione delle competenze e qualificazioni in grado di rendere trasferibili le professionalità dei lavoratori e di facilitare la loro mobilità occupazionale; 3) informazione, supporto e offerta di orientamento ai lavoratori mediante servizi specifici nei Paesi Membri; 4) mobilitazione delle risorse per coinvolgere tutti gli attori (autorità pubbliche, aziende, lavoratori), e non solo le Parti Sociali, mediante canali innovativi e diversificati. Il follow-up verso tale sistema costituisce il primo esempio di ricorso delle Parti Sociali ai nuovi strumenti di azione, cioè il "metodo aperto di coordinamento", raccomandato dall'"*High-level Group on Industrial Relations*" (Gruppo di Alto Livello sulle Relazioni Industriali e il Cambiamento nell'Unione Europea).

L'accordo sul telelavoro concluso il 23 maggio 2002 è stato sottoscritto il 16 luglio 2002 da Etuc (insieme con il comitato Eurocadres/Cec), Unice/Ueapme e Ceep. E' stato negoziato dapprima seguendo la procedura di consultazione delle Parti Sociali secondo l'art. 138 (2) del Trattato, in relazione all'iniziativa della Commissione di "mo-

dernizzazione e miglioramento delle relazioni di lavoro". Le procedure decise successivamente dalle Parti Sociali per la implementazione dell'accordo sul telelavoro rappresentano una svolta importante del dialogo sociale. Per la prima volta i partner sociali hanno deciso di far ricorso alla prima parte dell'art. 139 (2), secondo la quale gli accordi conclusi a livello comunitario sono da implementare secondo le "procedure e pratiche specifiche dei sindacati e del management dei Paesi Membri". A differenza quindi dei tre precedenti accordi che erano stati implementati mediante le Direttive come viene sottolineato da M. Carley nel citato Rapporto della European Foundation (2003: 5).

Anche le "dichiarazioni congiunte sulle ristrutturazioni" hanno preso avvio, nel gennaio 2002, dall'iniziativa di consultazione degli attori sociali da parte della Commissione, prevista dall'art. 138(2) del Trattato, sul tema "Anticipare e gestire il cambiamento: un approccio dinamico agli aspetti sociali delle ristrutturazioni delle imprese". Con una lettera congiunta del 5 luglio 2002 le Parti Sociali hanno chiesto alla Commissione di sospendere la seconda fase di consultazione in attesa dei risultati di un seminario organizzato a Knokke, in Belgio, su sei casi di ristrutturazione in grandi imprese presentati congiuntamente da rappresentanti dei lavoratori e aziendali. Successivamente le Parti Sociali hanno deciso di includere il tema dell'anticipazione e gestione del cambiamento tra gli oggetti previsti dal loro piano congiunto di lavoro pluriennale.

Lo sviluppo di questa azione autonoma di dialogo sociale è culminata, nel novembre 2002, nella presentazione del "Programma di lavoro 2003-2005" al summit del dialogo sociale a Genval in Belgio (tabella 1).

Tabella 1 - "Programma di lavoro" del "dialogo sociale autonomo" a livello europeo 2003-5

Capitoli	Temi	Azioni	Tempi
Occupazione	Guidelines occupazione	Rapporti sulle azioni dei partners sociali nei Paesi Membri per implementare le guidelines sull'occupazione (ciclo di 3 anni)	2003-5
•	Apprendimento continuo	Follow-up del "sistema congiunto di azioni"	2003,2004 e 2005
•	Stress al lavoro	Seminario con possibilità di negoziare un accordo volontario	2003
•	Eguaglianza di genere	Seminario sulle pari opportunità e sulla discriminazione di genere orientata ad una serie di azioni	2003
•	Ristrutturazioni	Identificare orientamenti utili di riferimento a sostegno della gestione del cambiamento e dei suoi effetti sociali sulla base di casi concreti	2003
•	Disabili	Aggiornare la dichiarazione congiunta del 1999 quale contributo all'anno europeo del disabile	2003
•	Giovani	Promuovere l'interesse dei giovani verso la scienza e la tecnologia per riorientare le professionalità mediante dichiarazioni congiunte e/o campagne di sensibilizzazione	2003-5
•	Anti-razzismo	Aggiornare le dichiarazioni congiunte del 1995 (con la partecipazione dei Paesi candidati)	2004
•	Lavoratori Anziani	Seminario di discussione su casi di studio ed esplorazione di possibili azioni congiunte	2004
•	Harassment	Seminario di verifica con possibilità di negoziare accordi volontari	2004-5
•	Telelavoro	Monitorare il follow-up verso l'accordo quadro	2003-5
•	Lavoro non dichiarato	Seminario con l'obiettivo di una valutazione congiunta	2005
Allargamento	Relazioni industriali	Seminari congiunti sulle relazioni industriali (casi di studio sulle diverse modalità di integrare i differenti livelli negoziali)	2003-5
•	Dialogo sociale	Due incontri annuali del comitato sul dialogo sociale allargato	2003-5
•	Ristrutturazioni	Studi sulle ristrutturazioni nei Paesi candidati	2003-4
•	Apprendimento continuo	Inclusione dei Patti candidati nel follow-up verso il "sistema congiunto di azioni"	Seminario nel 2004, inclusione nel rapporto 2005
•	Implementazione acquisizioni legali	Seminario congiunto sui Comitati aziendali europei	2004
•	Politiche sociali e del lavoro dell'Unione europea dopo l'allargamento	Riflessione in prospettiva per individuare i problemi che sorgeranno nell'Unione Europea dopo l'allargamento quali l'aumento della diversità, del fenomeno migratorio, del lavoro transfrontaliero, ecc.	Inizio del 2004
Mobilità	Piano di azione su professionalità e mobilità	Seminario per individuare le aree in cui le azioni congiunte delle Parti Sociali a livello europeo potrebbero contribuire a segnalare le barriere alla mobilità (soprattutto per il personale manageriale), incluse le pensioni integrative	2003-5

Fonte: European Foundation, 2003, p. 15

Questa azione autonoma delle Parti Sociali è stata peraltro sostenuta dalla Commissione con la Comunicazione adottata il 26 giugno 2002 su *"Il dialogo sociale europeo, una forza di modernizzazione e cambiamento"*, che ha fatto il punto sul dialogo sociale quattro anni dopo la Comunicazione del 1998 che intendeva trasformare la struttura del dialogo sociale (vedi sotto).

Nel 2003 tale azione si è particolarmente sviluppata in alcuni ambiti. Nel marzo 2003, ad esempio, le Parti Sociali hanno presentato un rapporto congiunto sugli sviluppi delle competenze e delle qualificazioni, secondo quanto previsto dalla struttura di iniziative per l'apprendimento continuo fissata dall'accordo del marzo 2002. Il rapporto indica una ampia serie di iniziative a livello europeo e nazionale nelle aree definite prioritarie dall'accordo stesso. Nel giugno 2003, la Parti Sociali si sono accordate su un documento congiunto di valutazione relativa alla gestione del cambiamento e dei suoi effetti sociali, che dovrà essere approvato dai rispettivi governi nazionali.

A livello macro del dialogo sociale occorre anche segnalare la presentazione nel luglio 2003, da parte della Convenzione Europea, della bozza di Costituzione dell'Unione Europea, con molte implicazioni per il futuro della politica sociale e occupazionale, che però non viene approvata in dicembre, sotto la presidenza italiana ma solo successivamente, nel giugno 2004, sotto la presidenza irlandese, con alcune significative modifiche.

Grande rilievo assumono infine le raccomandazioni relative alle politiche del lavoro, adottate dal Consiglio il 22 luglio 2003, che hanno ri-orientato il loro *focus* dai tradizionali quattro *pillar* alle nuove dieci priorità: misure attive e preventive per gli inattivi e i disoccupati; imprenditorialità e *job creation*; orientamento al cambiamento e promozione dell'adattabilità e della mobilità nel mercato del lavoro; sviluppo del capitale umano e dell'apprendimento continuo; incentivi a restare attivi sul mercato del lavoro, con particolare riguardo ai lavoratori anziani; eguaglianza di genere; integrazione e lotta contro la discriminazione verso i lavoratori svantaggiati; rendere il lavoro remunerativo; eliminare il lavoro non dichiarato; superare le disparità regionali.

2.2 La dimensione settoriale del dialogo sociale

Il dialogo sociale a livello settoriale si è sviluppato in maniera considerevole a partire dalla Comunicazione della Commissione del 20 maggio 1998 e dalla relativa decisione di stabilire e organizzare gli specifici comitati. Va ricordato che tali comitati sono costituiti in quei settori nei quali le Parti Sociali presentano una richiesta congiunta di partecipazione al dialogo sociale. Questa richiesta viene accettata se sono rispettati certi criteri di rappresentatività delle organizzazioni degli imprenditori e dei sindacati. Alla fine del 2002, ben 27 settori erano rappresentati nei comitati settoriali di dialogo sociale, in alcuni casi hanno sviluppato una intensa attività e hanno fatto ricorso ad un'ampia varietà di strumenti (tabella 2).

Tabella 2 - Risultati e attività principali del dialogo sociale a livello settoriale nel 2002

Agricoltura	Accordo europeo sulla formazione professionale.
Credito	Dichiarazione congiunta sull'apprendimento continuo.
Pulizie	Preparazione di un manuale ergonomico.
Commercio	Linee guida a sostegno dei lavoratori anziani.
Costruzioni	Guida alle pratiche migliori per il coordinamento delle azioni sull'ambiente di lavoro.
Elettrici	Documento congiunto alla conferenza sulle implicazioni sociali delle ristrutturazioni nel settore elettrico nei Paesi candidati e sul telelavoro.
Miniere	Posizione congiunta sulla proposta di Direttiva sui danni ambientali e l'emissione dei gas.
Sicurezza privata	Preparazione di un codice etico.
Ferrovie	Preparazione delle trattative negoziali per definire una licenza europea per i macchinisti e le condizioni di lavoro del personale nei servizi di trasporto internazionale.
Zucchero	Preparazione di un codice di condotta sulla responsabilità sociale dell'impresa.
Telecomunicazioni	Prima valutazione della implementazione dell'accordo sul telelavoro del febbraio 2001.

Fonte: European Foundation, 2003, p. 18

La Comunicazione della Commissione del giugno 2002 su "Il dialogo sociale europeo, una forza di cambiamento e innovazione" contiene alcuni principi tesi ad incoraggiare il dialogo sociale a livello setto-

riale e ad orientare le Parti Sociali verso una maggior intensità negoziale. La Commissione manifesta l'intenzione di perseguire una politica di sviluppo di nuovi comitati laddove le condizioni lo consentano, cioè in presenza di attori solidi e rappresentativi a livello europeo con la capacità di negoziare accordi e con la volontà di avviare un dialogo sociale strutturato, soprattutto in settori di rilevante peso economico. La Commissione sostiene le azioni di raggruppamento e di cooperazione tra settori e tende ad orientare le attività dei comitati di dialogo sociale settoriale esclusivamente al dialogo e alla negoziazione, escludendo pertanto le attività di informazione e consultazione che possono e devono essere svolte nelle sedi multi-settoriali o settoriali. La Commissione offre infine sostegno prioritario ai comitati i cui lavori danno origine a risultati concreti in termini di contributo alla implementazione e controllo delle strategie di Lisbona. In ogni caso, la Commissione evidenzia il ruolo del *"liason forum"* (che prevede più incontri all'anno su invito della Commissione), quale sede privilegiata per le attività di informazione e consultazione di tutte le Parti Sociali sia settoriali che multi-settoriali.

Tra le novità più importanti delle iniziative di dialogo sociale settoriale vanno segnalate, oltre al citato ricorso ad una varietà considerevoli di strumenti, le clausole di monitoraggio, relative ai codici di condotta oppure i controlli continui e dettagliati previsti per l'accordo sul telelavoro nelle telecomunicazioni o ancora quelle fissate dall'accordo sulla formazione professionale in agricoltura.

Anche nel caso del dialogo sociale a livello settoriale, il 2002 sembra confermare la svolta verso una maggiore autonomia del dialogo sociale tra le parti, ovvero verso una maggiore iniziativa autonoma dei comitati settoriali. Il fatto che un numero sempre maggiore di comitati tenda ad impegnarsi reciprocamente con il ricorso agli strumenti di coinvolgimento ritenuti più adeguati e adotti clausole di monitoraggio costituiscono gli indicatori più evidenti del rilievo che assumono funzioni e ruoli più autonomi (vedi sotto).

Questa azione autonoma di dialogo sociale è proseguita anche nel 2003, in alcuni fra i settori più importanti. Nel settembre 2003, ad esempio, il dialogo sociale settoriale è stato arricchito dal nuovo ingresso delle costruzioni navali che hanno creato un proprio comitato sotto gli

auspici della Commissione. Nell'ottobre 2003, associazioni imprenditoriali e sindacati del settore ferrovie hanno raggiunto l'accordo su una licenza comune per i macchinisti e su una serie di standard minimi. Nel novembre 2003, le Parti Sociali del settore chimico hanno sottoscritto un documento congiunto sul futuro dell'industria chimica alla luce dei nuovi indirizzi di regolazione previsti per il settore a livello europeo. L'ultimo comitato di dialogo sociale settoriale a costituirsi è stato infine quello che coinvolge i sindacati e le organizzazioni di rappresentanza delle autonomie locali, nel gennaio 2004.

2.3 Le Direttive

La Direttiva più importante adottata ufficialmente nel 2002 è stata senza dubbio quella sull'*informazione e consultazione dei lavoratori* Quella sul lavoro interinale, proposta dalla Commissione, è rimasta alla fase di discussione nel Consiglio e nel Parlamento Europeo anche nel 2003.

Il Consiglio Europeo e il Parlamento hanno adottato l'11 marzo 2002 la Direttiva 2002/14/EC che definisce lo standard minimo in materia di diritto di informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese e nelle unità locali della Comunità (per l'analisi in dettaglio si rimanda al relativo paragrafo di approfondimento). A seguito di tale Direttiva - sempre nel 2002 - il 3 giugno è stato raggiunto un accordo di principio su due proposte legislative riguardanti la *Società Cooperativa Europea:* una relativa alle regole di costituzione e di Governo delle attività; l'altra sul coinvolgimento dei lavoratori.

Sempre nel giugno 2002 la Commissione ha adottato una proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio riguardante aspetti dell'organizzazione del tempo di lavoro, intesa a codificare le Direttive del 1993 e del 2000, senza includere significativi emendamenti alla legge esistente (vedi sotto).

Come anticipato, il 2002 è stato segnato anche dal fallimento delle trattative negoziali delle Parti Sociali sul lavoro interinale avvenuto nel maggio del 2001. Il 20 marzo 2002, la Commissione ha presentato su

questo tema una proposta di Direttiva per fissare il principio generale di non discriminazione per i lavoratori interinali. Secondo tale Direttiva, il lavoratore interinale deve godere delle stesse condizioni di lavoro garantite al lavoratore "comparabile", ovvero al lavoratore dipendente dell'azienda utilizzatrice che svolge il medesimo tipo di mansione. Questa proposta è stata poi modificata il 28 novembre 2002, sostituendo la nozione di lavoratore comparabile con quelle condizioni di lavoro che "sarebbero state applicate se il lavoratore fosse stato reclutato direttamente dall'azienda utilizzatrice per lo stesso tipo di mansione".

Meno rilevanti sono stati gli sviluppi e le modifiche introdotti dal Parlamento Europeo e dal Consiglio nel 2002 nell'ambito dell'attività legislativa. Tra queste un emendamento alla Direttiva del 1976 sulle azioni di parità tra uomo e donna riguardo all'accesso all'impiego, alla formazione professionale e alle condizioni di lavoro (settembre 2002); le soglie minime di esposizione dei lavoratori ai rischi di agenti fisici (25 giugno); le proposte della Commissione di modificare la *machinery* della strategia europea per l'occupazione, entrata nel suo quinto anno (settembre).

Il 2003 è stato segnato soprattutto dalle vicende relative al fallito accordo sulla Direttiva sul lavoro interinale (vedi sopra) e alle revisioni proposte per la Direttiva sull'orario di lavoro del 1993. Per quanto riguarda quest'ultima, le revisioni dovevano essere previste entro il 23 novembre 2003, sui due temi delle deroghe temporali e della possibilità di *"opting out"* rispetto al limite massimo di 48 ore di lavoro settimanale (largamente utilizzata nel Regno Unito). La Commissione ha lanciato la consultazione per tali revisioni nel gennaio 2004.

2.4 Il ruolo delle Parti Sociali: proposte e iniziative

Il 2002 ha rappresentato, come si è visto, un anno di svolta per il ruolo e le funzioni delle Parti Sociali poiché - come detto - per la prima volta nella storia dell'Unione europea sono state avviate concrete iniziative autonome di dialogo sociale secondo pratiche e procedure alternative a quelle previste per le Direttive. Il fondamento e riferimento

principale è costituito dalla Comunicazione della Commissione a sostegno della modernizzazione del dialogo sociale. I punti principali di tale Comunicazione sono infatti: il rafforzamento del ruolo delle Parti Sociali nella governance europea; la razionalizzazione della consultazione tripartita; maggior impeto alle negoziazioni e al dialogo sociale; migliore implementazione dei risultati del dialogo sociale; preparazione per l'allargamento; contributo del dialogo sociale alla dimensione esterna. In particolare, quest'ultimo capitolo tende a rafforzare l'idea del dialogo sociale quale elemento fondamentale del "modello sociale europeo" che caratterizza l'Unione Europea nei suoi rapporti con gli altri Paesi e sui mercati globali.

Certamente questa iniziativa della Commissione si è innestata nella volontà delle Parti Sociali di avviare un'azione autonoma di dialogo sociale con il ricorso ad un programma comune di lavoro pluriennale, così come è emerso nel contributo congiunto al Consiglio Europeo di Laeken nel dicembre 2001. E' importante richiamare le dichiarazioni espresse in quella sede dalle Parti Sociali: *"Mentre proseguono i lavori congiunti sul tema dell'apprendimento continuo e le trattative sul telelavoro, Etuc, Unice/Ueapme e Ceep stanno riflettendo sul modo migliore di sviluppare un dialogo sociale più autonomo". "Consapevoli che lo sviluppo del dialogo sociale europeo presuppone un forte coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali leader a livello nazionale, Ceep, Unice/Ueapme ed Etuc prenderanno in esame le misure concrete per organizzare meglio il dialogo sociale secondo un programma di lavori, definito da un summit sul dialogo sociale. Questo programma di lavoro dovrebbe fondarsi su un ambito di strumenti diversificati (vari tipi di accordi quadro europei, opinioni, raccomandazioni, valutazioni, scambi di esperienze, campagne di sensibilizzazione, dibattiti aperti, ecc.) e comprendere un insieme equilibrato di temi di interesse comune per imprese e lavoratori. La sua implementazione presupporrebbe summit e/o incontri regolari di dialogo sociale". Per finire in prospettiva: "Sebbene deciso e implementato in completa autonomia, i partner sociali saranno orientati a rendere il loro programma di lavori un utile contributo alla strategia europea per l'occupazione e la crescita come pure in preparazione dell'allargamento dell'Unione".*

Questo diverso approccio al dialogo sociale ha contrassegnato, co-

me si è visto, il periodo successivo dei rapporti tra le Parti Sociali a partire dal confronto su un tema delicato come le ristrutturazioni, iniziato dalla consultazione richiesta dalla Commissione. In particolare, la Commissione intendeva esplorare la possibilità di stabilire regole europee di pratiche migliori in quattro ambiti: i) promozione della impiegabilità e della adattabilità, con ristrutturazioni al "più basso costo sociale"; ii) efficacia dell'approccio di regolazione, inclusa la individuazione delle barriere alla ristrutturazione in modi socialmente positivi; iii) responsabilità ai livelli territoriali (misurando gli effetti a livello locale, cooperazione con i *local players*) e ai livelli più bassi (impatti delle ristrutturazioni proposte sui subfornitori); iv) procedure di implementazione: coinvolgimento dei lavoratori, compensazioni eque quando le perdite di posti di lavoro non possono essere evitate, *machinery* europea per la prevenzione e soluzione delle controversie. Le risposte delle Parti Sociali sono state differenziate. Unice condivideva la posizione della Commissione sulla centralità del cambiamento economico e sociale rispetto alla strategia dell'occupazione e della crescita avviata a Lisbona, ma non vedeva la necessità di stabilire nuovi indirizzi europei per la ristrutturazione, essendo già disponibile un quadro legale a livello comunitario e considerava quindi più appropriato uno scambio di idee sulle buone pratiche. L'Etuc credeva invece che l'azione comunitaria fosse indispensabile alla luce degli episodi sempre più frequenti di ristrutturazione e che quindi si dovesse far avanzare sia il dialogo sociale fra le parti che gli strumenti legislativi. La Confederazione Europea ha proposto quindi il lancio di una discussione approfondita della durata di tre mesi per offrire un contributo al dibattito sulla iniziativa della Commissione di "anticipare il cambiamento". Questa proposta è stata accolta e la discussione venne avviata dal "summit sociale" di Barcellona del 14 marzo 2002, per terminare come si è visto nel programma congiunto di lavori (vedi tabella 1).

Rispetto al ruolo delle Parti Sociali, va rilevata anche l'importanza delle raccomandazioni contenute nel Rapporto finale del 2002 del Gruppo di Alto Livello sulle Relazioni Industriali e il Cambiamento nell'Unione Europea (previsto dalla *Social Policy Agenda 2000-5*). Tra queste vanno citate: importanza della buona *governance* laddove i differenti livelli di dialogo sociale e di relazioni industriali (europeo, na-

zionale, locale, aziendale) possono lavorare insieme in modo coordinato, ognuno nell'ambito in cui è più efficiente; definizione di una nuova agenda di relazioni industriali fondate su pratiche innovative; miglior uso di una grande varietà di strumenti, scegliendo quello più appropriato al livello; sviluppo da parte degli attori sociali di un nuovo processo adeguato ai temi specifici di relazioni industriali e fondato sul metodo aperto di coordinamento, scambio di esperienze, benchmarking, raccomandazioni, opinioni congiunte e negoziazioni; ricorso al dialogo sociale e alla consultazione a livello europeo per promuovere il successo dell'allargamento.

Il ruolo autonomo dell'azione delle Parti Sociali a livello europeo si è manifestato in maniera evidente anche nel corso del 2003. A marzo si è svolto il primo formale "summit sociale tripartito" nella storia dell'Unione, durante il quale sono state presentate le azioni intraprese per implementare gli obiettivi sociali e occupazionali e una rassegna dei progressi nella implementazione del loro programma autonomo di lavori. A dicembre, un nuovo "summit sociale tripartito" si è tenuto in occasione dell'incontro del Consiglio Europeo per presentare un documento congiunto sui timori relativi per la ridotta performance dell'economia e del mercato del lavoro nell'Unione, accogliendo comunque con favore le iniziative recenti nel campo della crescita e dell'occupazione e delineando le loro azioni future.

La ripresa delle iniziative autonome delle Parti Sociali hanno riguardato anche forme di protesta collettiva. Il 14 marzo 2003 la Federazione Internazionale dei Lavoratori del Trasporto ha indetto la quarta giornata annuale di sciopero dei lavoratori delle ferrovie, denominata *"Safety first"*, che ha visto la partecipazione in molti Paesi dell'Unione, contro la deregolazione del settore e gli effetti negativi sulla sicurezza. Nel novembre 2003 attivisti della Federazione Europea dei Lavoratori del Trasporto, provenienti dalla Francia, Spagna e Italia, hanno promosso una protesta congiunta all'esterno del tribunale di Charleroi, in Belgio, contro le pratiche non cooperative di relazioni industriali della compagnia aerea irlandese Ryanair.

3. L'impatto dell'euro sulla contrattazione collettiva e le relazioni sindacali

3.1 L'impatto sulla contrattazione salariale

Gli anni 2002-03, cui è dedicato il presente *Rapporto*, sono i primi ad essere caratterizzati per 11 e poi 12 dei 15 Paesi dell'Unione Europea dalla scomparsa delle rispettive monete nazionali e dalla loro sostituzione con l'euro, entrato fisicamente in circolazione dal primo gennaio 2002 (restano ancora esclusi Regno Unito, Danimarca e Svezia, oltre ai 10 nuovi entranti nell'Unione Europea dal 1 maggio 2004). Ciò rende più immediatamente comparabili agli occhi di tutti gli attori interessati aspetti importanti delle condizioni di impiego tra i vari Paesi, a cominciare dai livelli e dalle dinamiche retributive.

Gli effetti sostanziali della moneta unica sul contesto politico-economico delle relazioni industriali si facevano tuttavia sentire già da tempo, dovuti all'operare dal 1992-3 dei noti parametri di Maastricht per l'accesso alla moneta unica, rafforzati poi dal Patto di Stabilità e Crescita approvato ad Amsterdam nell'estate del 1997 nonché dal trasferimento di competenze - in materia di Governo della moneta - dalle autorità nazionali alla Banca Centrale Europea. Una valutazione dell'impatto dell'euro sulla contrattazione salariale non può dunque limitarsi ai soli ultimi due anni, quando la moneta unica è effettivamente entrata in circolazione, ma deve risalire come minimo al 1999, anno di inizio della terza fase del processo di unificazione monetaria (definitiva

fissazione dei tassi di cambio delle monete nazionali rispetto all'euro), se non addirittura a gran parte degli anni novanta, fortemente condizionati dalla prospettiva della moneta unica.

In estrema sintesi si può anticipare che l'impatto si è manifestato con una forte diminuzione della dinamica salariale dai primi anni '90 fino al 1997-98, contribuendo in maniera decisiva al processo di disinflazione delle economie europee preparatorio all'avvio della nuova moneta. Tale rallentamento netto è stato poi seguito negli ultimi 5 anni da una parziale ripresa della dinamica dei salari nominali e reali, ma alquanto contenuta e non tale da compromettere sostanzialmente l'obiettivo della stabilità dei prezzi (2%) definito dalla Banca Centrale Europea. L'introduzione dell'euro avrebbe in altre parole portato con sé un cambiamento strutturale nel processo di formazione dei salari rispetto all'esperienza precedente. Questo mutamento, tuttavia, non elimina le significative differenze nazionali e apre importanti problemi per i decisori della politica economica, in particolare per la Banca Centrale Europea.

3.1.1 Il nuovo scenario

Come già sottolineato nel precedente *Rapporto* (CNEL, 2002, p. 45-48), il processo di unificazione monetaria ha determinato un vero e proprio cambio di regime per tutta la politica macro-economica nell'area dell'euro, compresa la politica salariale. Esso impone una serie di vincoli in termini di politica monetaria (impossibilità di ricorrere a svalutazioni competitive) e di politica fiscale e di bilancio, che comportano trasformazioni profonde nel contesto politico-economico in cui si svolgono le relazioni industriali. La politica monetaria, affidata alla Banca Centrale Europea, diviene unica per tutti i 12 Paesi dell'area-euro, mentre la politica fiscale e di bilancio, che pur gode di maggiori gradi di libertà a livello nazionale, deve comunque tenere conto dei vincoli imposti dal Patto di Stabilità e Crescita. In tale contesto, la via maestra per assicurare la competitività delle economie nazionali e per compensare eventuali shock asimmetrici nella *euro-zone* deve inevitabilmente passare attraverso comportamenti 'virtuosi' *ex-ante* degli attori economici

nelle imprese e nel mercato del lavoro, atti a garantire un rigoroso controllo dei costi di produzione, e del costo del lavoro tra questi. Di qui l'importanza assunta dai sistemi nazionali di relazioni industriali, e della contrattazione collettiva in particolare, quali variabili chiave, in un certo senso sostitutive, della manovra sul tasso di cambio. Su di essi viene a ricadere buona parte della responsabilità - attraverso opportuni aggiustamenti sul costo e sulle regole del lavoro - di assicurare, oltre alla stabilità dei prezzi, la competitività delle economie e delle imprese nazionali, di compensare shock asimmetrici, di accompagnare/aggiustare le differenze regionali, settoriali e professionali di produttività e performance economica (v. anche Gruppo di Alto Livello sulle Relazioni Industriali e il Cambiamento nell'Unione Europea, *Rapporto*, Bruxelles, feb. 2002, p. 11).

Da un punto di vista macroeconomico dell'area-euro nel suo complesso, considerato lo stretto legame tra inflazione e costo nominale del lavoro per unità di output, la variabile cruciale per assicurare un tasso di inflazione compatibile con l'obiettivo di stabilità dei prezzi previsto dalla Banca Centrale Europea (circa 2%) diventa quindi la crescita dei salari nominali, tenuto conto degli andamenti della produttività del lavoro (Watt-Allwirth 2003: 623; Janssen-Mermet 2003: 667). E poiché l'evoluzione media dei salari in detta area è il risultato del concorso di 12 diversi andamenti nazionali e di dodici diversi sistemi di determinazione delle retribuzioni, le caratteristiche di tali sistemi e i loro esiti diventano di cruciale importanza. Se il risultato complessivo eccede di molto il livello compatibile con l'obiettivo di stabilità dei prezzi fissato dalla BCE, questa sarà indotta a politiche monetarie restrittive, con effetti nocivi sulla crescita e l'occupazione. D'altro canto se il comportamento salariale dei dodici Paesi porta a esiti compatibili con la stabilità dei prezzi, ma la Banca Centrale non ne tenesse adeguato conto non adottando una politica dei tassi di interesse meno restrittiva, anche in questo caso occupazione e crescita ne soffrirebbero (Janssen-Mermet 2003: *ibidem*). Ne consegue che si pone un problema di comunicazione e integrazione (non solo *ex-post*) tra politica salariale seguita dai sindacati europei e politica monetaria adottata dalla Banca Centrale. Una comunicazione e integrazione tra politica salariale e politica monetaria

della BCE, previste nell'ambito del Dialogo Macro-economico e del cosiddetto processo di Colonia (1999), ma che secondo i sindacati europei dovrebbero essere intensificate e rese più sistematiche (v. *infra*, par. 3.3).[3]

Prima di considerare le posizioni delle Parti Sociali su questo tema, è opportuno esaminare l'esperienza recente.

3.1.2 Gli effetti attesi sulla politica salariale e l'esperienza recente

Al momento dell'avvio del processo di unificazione monetaria, tre erano i possibili, principali effetti sulla politica e le dinamiche salariali ipotizzati dagli studiosi (Janssen-Mermet 2003: 667-68):

a) una intensificata competizione tra le economie nazionali, non più aggiustabile attraverso la svalutazione della moneta, che avrebbe imposto politiche di moderazione salariale a livello nazionale. Di qui una tendenza verso un maggior coordinamento della contrattazione collettiva all'interno di ciascun Paese, tendenza anticipata dai patti sociali sviluppatisi in molti Paesi nella fase preparatoria della moneta unica;

b) lo spostamento della politica monetaria a livello europeo a fronte del permanere della politica salariale a livello nazionale avrebbe potuto aprire spazi a comportamenti di *free riding* da parte dei sindacati nazionali. Di qui la necessità di un coordinamento della politica salariale a livello sovranazionale;

---

3. Il principale strumento di coordinamento della politica economica in Europa sono le *Broad Economic Policy Guidelines*, periodicamente elaborate dalla Commissione, ed in particolare dalla DG per gli Affari economici e finanziari del Consiglio dei Ministri finanziari, lasciando ai margini sindacati e BCE. Il Dialogo Macroeconomico introdotto dal vertice di Colonia del 1999 coinvolge invece anche i rappresentanti della BCE, delle banche centrali non appartenenti all'area euro, le Parti Sociali, la Commissione e il Consiglio, in due incontri annuali in cui viene discusso - senza alcun effetto vincolante per le parti interessate - il contributo che ciascun attore può fornire alla crescita non inflazionistica dell'economia europea. E' una forma di *soft co-ordination* della politica economica che potrebbe essere utile, secondo i sindacati europei, a rassicurare la BCE sulle politiche salariali perseguite dai sindacati in modo da permettere una politica monetaria meno restrittiva (Watt-Hallwirth 2003: 630).

c) la creazione di un'unica area monetaria avrebbe portato con sé cambiamento profondi nella struttura settoriale dell'economia, con la corrispondente necessità di essere accompagnata, per evitare disoccupazione strutturale, da un aumento delle differenziazioni salariali tra settori e aree geografiche, ottenibili attraverso un marcato decentramento della contrattazione collettiva.

Coordinamento nazionale, coordinamento sovranazionale e decentralizzazione della contrattazione (senza coordinamento) sono dunque i tre effetti che erano stati ipotizzati sulla contrattazione salariale e collettiva in genere. Quale dei tre ha prevalso?

Il primo effetto, nella forma di accordi o Patti Sociali competitivi a livello nazionale, ha registrato un forte sviluppo in molti Paesi negli anni novanta, ovvero nel periodo preparatorio alla introduzione della moneta unica, quando il problema principale per molte economie era il rientro dai livelli elevati di inflazione di inizio decennio, incompatibili con quanto concordato a Maastricht. I Patti Sociali nazionali - in Olanda, Irlanda, Italia, Portogallo (Fajertag-Pochet 1997 e 2000) - ed altre forme di revisione dei sistemi di determinazione delle retribuzioni, per via legislativa (Belgio) o contrattuale (Finlandia, Svezia), hanno tutti prodotto un maggiore coordinamento della contrattazione collettiva, a sua volta portatore di moderazione salariale. Se si considera la dinamica dei salari sia nominali che reali nell'area-euro dall'inizio degli anni '90 al 2003, si nota un netto rallentamento delle variazioni annuali. La crescita dei salari nominali era intorno al 7% nel 1991 e 1992, è scesa al 4% nel 1993, a 1,3% nel 1998, per poi riprendere a salire leggermente e stabilizzarsi poco al di sotto del 3% nei primi anni 2000. Per parte sua, la dinamica delle retribuzioni reali dal 3% circa del 1992 è rapidamente scesa intorno allo 0 o addirittura in zona negativa tra il 1993 e 1998, per tornare a salire negli ultimi 5 anni tra lo 0,5% e 1% circa. In breve, il modello dei patti sociali e della centralizzazione/coordinamento a livello nazionale della contrattazione salariale si è rivelato molto efficace ai fini del processo di disinflazione dell'economia europea necessario per l'avvio della moneta unica.

A partire dall'introduzione dell'euro, tuttavia, la pratica dei patti sociali è andata in parte indebolendosi, talvolta sotto la spinta degli

stessi datori di lavoro, insoddisfatti dell'eccessiva rigidità e centralizzazione del sistema.

D'altro canto quel modello conteneva alcuni rischi di "competizione tra regimi di relazioni industriali", tempestivamente segnalati da alcuni studiosi (in particolare Streeck 1990; 1991-3 e 2000) nonché, a partire dalla metà del decennio passato, da alcune importanti organizzazioni sindacali e dalla stessa Confederazione sindacale europea (v. paragr. 3.3). Rischi che avrebbero potuto arrivare a forme di *wage* e *social dumping* tra i vari sistemi nazionali, con una spirale al ribasso delle condizioni di lavoro e retributive, alla lunga controproducente (in termini di crescita e di occupazione) per l'economia dell'area-euro nel suo complesso.

Di qui, verso la fine degli anni novanta la strategia e vari tentativi da parte degli stessi sindacati di un maggiore coordinamento sovranazionale delle politiche contrattuali tra i vari Paesi, specie in termini di dinamica (non di livelli) delle condizioni retributive, raccomandando ai sindacati nazionali una "formula salariale" che sommasse al recupero dell'inflazione anche una quota degli incrementi di produttività, più una eventuale quota destinata a scopi redistributivi del reddito (negli anni novanta la quota del prodotto nazionale destinata al lavoro dipendente è sensibilmente scesa rispetto ai due decenni precedenti in molti Paesi europei e nella Ue nel suo complesso; v. ad es. EIRO 2000, Tab. 3).

In effetti, dal 1999 la dinamica sia dei salari nominali che reali ha registrato una moderata ripresa, ancorché piuttosto contenuta nonostante il sensibile aumento dell'inflazione nel 2001. In particolare, la crescita dei salari reali nell'area-euro nella fase di sviluppo 1997-2000 sarebbe stata di quasi tre volte inferiore che nella precedente fase di sviluppo 1987-90, pur in presenza di una più marcata diminuzione del tasso di disoccupazione. E in tutti gli anni dal 1999 al 2003, con la sola eccezione del 2001, la dinamica salariale sarebbe rimasta al di sotto (talvolta sensibilmente) della formula suggerita dai sindacati europei (inflazione + produttività). Circostanze che, secondo alcuni studiosi, evidenziano entrambe il già ricordato mutamento strutturale nel processo di formazione dei salari che l'euro ha portato con sé (Janssen, Mermet 2003: 675-77).

3.2 L'impatto sulle politiche occupazionali e del mercato del lavoro

Il processo di unione monetaria e l'introduzione dell'euro, con i conseguenti vincoli sulla politica monetaria e di bilancio, hanno portato in primo piano, oltre che di quella salariale, anche l'importanza delle politiche occupazionali e del mercato del lavoro. L'impatto dell'euro si è manifestato dapprima nella spinta ad un maggior coordinamento a livello comunitario delle politiche occupazionali, sia pure in un quadro di minore vincolatività della politica economica e monetaria (cosiddetta strategia di Lussemburgo); e successivamente (dal 2002) in un tentativo di meglio coordinare la stessa politica occupazionale e del mercato del lavoro con quella economica.

E' del novembre 1997 (Consiglio straordinario di Lussemburgo) il lancio della cosiddetta "strategia europea per l'occupazione" entrata nel suo settimo anno di applicazione. Come noto, la strategia si articolava lungo una serie di passaggi così riassumibili:

a. emanazione annuale (in autunno), da parte della Commissione, di *Employment Guidelines* indirizzate agli Stati Membri, articolate intorno ai quattro "pilastri" fondamentali della occupabilità, adattabilità, imprenditorialità e pari opportunità;

b. recepimento delle linee-guida da parte dei singoli Paesi all'interno di Piani d'azione nazionali sull'occupazione (NAP, National Action Plans), da inviare alla Commissione per la valutazione;

c. esame e valutazione dei piani nazionali da parte della Commissione e del Consiglio, i quali elaborano annualmente un *joint employment report* sull'implementazione delle linee-guida da parte degli Stati Membri, e, nel caso ritenuto necessario, predispongono raccomandazioni ai singoli Paesi sui miglioramenti possibili della loro azione in materia di politiche per l'occupazione.

Scopo della Strategia era quello di dotare l'Unione di una politica in materia occupazionale e di mercato del lavoro, da affiancare e integrare alla politica monetaria e di bilancio fissate a Maastricht e nel Patto di Stabilità e Crescita, sia pure senza un equivalente grado di vincolatività. La sua attuazione viene affidata al cosiddetto "metodo di coor-

dinamento aperto" (open method of co-ordination, OMC), basato non su standard obbligatori e vincolanti da rispettare bensì sull'indicazione di linee-guida e benchmarking, la *peer review*, la circolazione delle informazioni, un processo di confronto e di apprendimento reciproco, l'imitazione delle migliori pratiche, e altri simili meccanismi.

A definire i concreti obiettivi occupazionali ha concorso in maniera decisiva il Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000, nel quadro di una strategia di modernizzazione economica e sociale di lungo respiro volta a fare dell'Europa nel decennio successivo "l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica al mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile, con maggiori posti di lavoro di migliore qualità ed un maggior livello di coesione sociale". In questo ambito, integrati anche dal successivo Consiglio Europeo di Stoccolma del marzo 2001, furono indicati precisi obiettivi per il mercato del lavoro europeo da raggiungere entro il 2010 (con obiettivi intermedi entro il 2005), quali:

- un tasso di occupazione complessivo del 70% (67% nel 2005);
- un tasso di occupazione femminile del 60% (57% entro il 2005);
- un tasso di occupazione del 50% nella fascia dei lavoratori tra i 55 e 64 anni di età.

La stessa strategia europea per l'occupazione prevedeva una verifica dopo un ciclo quinquennale di applicazione, nella convinzione che già in cinque anni si potessero raggiungere risultati significativi. Tale verifica ha preso avvio nel luglio 2002, con una importante *Comunicazione* della Commissione avente come titolo *Taking stock of five years of the European employment strategies* (COM(2002)0416), che ha aperto un dibattito preparatorio alla revisione della strategia stessa culminato nel Consiglio di Tessalonica del luglio 2003, con l'approvazione di linee guida di riforma per il periodo 2003-2006.

Nella *Comunicazione* del 2002 si prende atto dei discreti successi della strategia di Lussemburgo, ma si mettono in luce anche significativi ritardi sulla strada del conseguimento degli obiettivi di Lisbona.

Dal lato positivo vengono indicati:

- un incremento di oltre 10 milioni di posti di lavoro (+6,5%) tra il 1997

e 2001, di cui 6 milioni occupati da donne; un incremento che è però molto rallentato nel 2002 e 2003 (pur arrivando a 11,5 milioni nel 2003), a causa della debolezza dell'economia europea (v. Employment Taskforce, 2003);

- una diminuzione della disoccupazione di oltre 4 milioni di unità fino al 2001, cioè di circa il 25% dei 17 milioni di disoccupati del 1997, con una ripresa tuttavia nel 2002 e 2003 sia nella euro-zone che nella EU15;

- un aumento della partecipazione al mercato del lavoro di quasi 5 milioni di unità, in maggioranza donne. In tal modo, il tasso di occupazione è salito dal 60,7% del 1997 al 64,3% del 2002, con la previsione di un leggero aumento fino al 65% nel 2005 (l'obiettivo intermedio fissato a Lisbona era 67%); e quello femminile dal 50,8% del 1997 al 55,6% del 2002 (Employment Taskforce, 2003, p. 13 e p. 15).

Tra gli aspetti positivi la Commissione sottolinea ancora un declino nella disoccupazione strutturale, un miglioramento nell'elasticità tra crescita economica e crescita occupazionale, un miglioramento, negli anni '90 rispetto al decennio precedente, della reazione dell'occupazione e della partecipazione al mercato del lavoro con i miglioramenti dell'economia europea. Sia secondo la Comunicazione della Commissione che secondo il *Rapporto* della Employment Tasforce (2003, p. 14), questi andamenti sono in forte contrasto con quelli dell'esperienza degli anni '80 e '90, e confermano che, dove le riforme sono state intraprese, hanno dato buoni frutti. Questi risultati confermerebbero anche la bontà e l'efficacia del metodo del coordinamento aperto, esteso dal campo delle politiche occupazionali anche a quello delle pensioni e delle politiche per l'inclusione sociale.

Nel Rapporto annuale del 2002 sulla *Occupazione in Europa*, la Commissione richiama alcuni dei fattori che hanno permesso il miglioramento della performance del mercato del lavoro, tra i quali la moderazione salariale e una serie di accordi salariali *"employment-friendly"*.

Tuttavia vengono anche sottolineate persistenti debolezze e preoccupazioni, notevolmente intensificatesi nell'ultimo anno e richiamate con forza nel *"tripartite social summit"* straordinario tenuto a Bruxelles

l'11 dicembre 2003, alla vigilia del Consiglio Europeo, presieduto congiuntamente dal presidente di turno dell'Unione, Silvio Berlusconi, e dal presidente della Commissione, Romano Prodi.

Tra le persistenti debolezze del mercato del lavoro vengono segnalate:

- la disoccupazione ancora intorno o sopra i 13 milioni, circa l'8% per la EU15 nel dicembre 2003 e 8,8% nella euro-zone;
- le difficoltà nel raggiungere gli obiettivi di Lisbona in tema di tasso complessivo di occupazione e tasso di occupazione per i lavoratori anziani: è stato stimato che questo comporterebbe la creazione di circa 15,4 milioni di posti di lavoro entro il 2010 di cui 7,4 per lavoratori anziani; stime sostanzialmente confermate anche nel *Rapporto* della Taskforce on Employment del novembre 2003;
- un persistente scarto di produttività del lavoro tra l'economia europea e quella USA;
- marcate differenze regionali nella performance del mercato del lavoro;
- persistenti problemi in termini di disoccupazione giovanile e disoccupazione di lunga durata.

Alla luce di queste considerazioni, la Commissione indica tre sfide e suggerisce alcuni adattamenti nella strategia europea per l'occupazione.

Le sfide, riprendendo gli obiettivi di Lisbona e Stoccolma, sono di: i) aumentare il tasso di occupazione fino al 70% (alcuni Paesi già lo superano, come Svezia, Danimarca, Olanda e Gran Bretagna, mentre altri ne sono molto lontani, tra cui Italia, Grecia, Spagna e Belgio); ii) di migliorare la qualità del lavoro e la produttività, rimasta largamente indietro rispetto ad altre aree economiche (v. Usa); iii) di promuovere un mercato del lavoro inclusivo. Queste sfide ed obiettivi vengono precisati anche nel *Rapporto* della Taskforce on Employment del novembre 2003, dove si insiste anche sull'importanza delle politiche di *active ageing* volte ad aumentare il tasso di occupazione dei lavoratori anziani (solo 4 Paesi, Svezia, Danimarca, Regno Unito e Portogallo, superano attualmente la soglia del 50% come tasso di occupazione per questa fascia). Il Rapporto raccomanda di elevare l'età media in cui i lavoratori

escono dalle forze di lavoro, la riduzione dei costi non salariali dei lavoratori a bassa retribuzione e insiste sulla necessità di miglioramenti sostanziali nella produttività.

Tra gli adattamenti, senza modificare la struttura di fondo della Strategie europea per l'occupazione, vengono suggeriti alcuni aggiustamenti sia negli obiettivi, insistendo maggiormente su quelli più lontani dai target di Lisbona, che nelle procedure e nel metodo di implementazione, divenuto con il tempo troppo complesso. A tale proposito viene avviata una parziale riforma delle procedure di preparazione delle *Employment Guidelines* e dei successivi Piani Nazionali per l'Occupazione, passando dai 4 pilastri articolati in una pluralità di azioni e ancora più numerosi sotto-capitoli, ad uno schema più semplificato e orientato ai risultati, concentrato su una strategia di medio termine e su poche priorità enucleate in chiari obiettivi.

Nel settembre 2002 la Commissione ha emanato anche una importante Comunicazione (COM(2002) 487 final) per allineare e coordinare, a partire dall'autunno del 2003, i cicli annuali della politica dell'occupazione con quelli della politica economica, coordinando tra loro, non solo nelle cadenze temporali, le Linee guida di politica economica, le Linee guida per l'occupazione e le Raccomandazioni sull'occupazione. Una volta a regime le nuove procedure, l'Employment Report continuerà ad essere pubblicato nell'autunno di ciascun anno, ma le Raccomandazioni della Commissione agli Stati Membri e la Guidelines usciranno separatamente nella primavera di ciascun anno, dopo l'annuale Consiglio europeo di primavera.

3.3 Gli orientamenti delle Parti Sociali

Anche nel 2002 e 2003 sia la politica salariale che quella occupazionale e del mercato del lavoro sono state costantemente oggetto di attenzione da parte delle Parti Sociali, specie dei sindacati.

La preoccupazione principale dei sindacati europei, in continuità con posizioni elaborate già dalla seconda metà degli anni '90, riguardava l'attivazione di vari meccanismi di coordinamento della contrattazio-

ne collettiva a livello sovranazionale, come reazione alle crescenti pressioni sulle retribuzioni prodotte nel nuovo contesto della moneta unica. Sul piano delle politiche occupazionali, i sindacati, oltre alla consueta attenzione a coniugare flessibilità e sicurezza, hanno esercitato una pressione sulla Commissione e sulla Banca Centrale Europea volta a favorire l'adozione di politiche economiche e monetarie più favorevole allo sviluppo e alla crescita dell'occupazione stessa. A tale proposito è interessante sottolineare come il coordinamento sovranazionale della contrattazione salariale sia volto, almeno nell'impostazione della Confederazione sindacale europea, non solo ad evitare fenomeni di *wage* e *social dumping*, nocivi per lo sviluppo dell'economia comunitaria nel suo complesso, ma anche ad assicurare incrementi retributivi compatibili con l'obiettivo di stabilità dei prezzi stabilito dalla Banca Centrale, in modo da indurla a politiche monetarie meno penalizzanti della crescita economica e occupazionale.

La ricostruzione del processo che, negli anni novanta, ha portato a iniziative di coordinamento sovranazionale della contrattazione collettiva è già stata fatta nel dettaglio nel *Rapporto* precedente, ricordando anche le (perduranti) difficoltà di tale processo (CNEL, 2002, pp. 44-60). Qui basta richiamare le iniziative e tappe principali, per poi fermarci sugli sviluppi del 2002 e 2003.

Prima a muoversi in direzione di un coordinamento sovranazionale della contrattazione collettiva è stata la Federazione Europea dei lavoratori metalmeccanici (FEM), con un documento del 1993 che invitava i sindacati affiliati a contrastare possibili fenomeni di *wage dumping* difendendo il potere d'acquisto delle retribuzioni (quindi implicitamente prendendo come target di riferimento degli incrementi retributivi da perseguire nella contrattazione almeno il tasso di inflazione). La FEM ha continuato la sua attività in questa direzione anche negli anni successivi, istituendo uno specifico Comitato per il coordinamento della contrattazione collettiva e una apposita databank (Eucoba) e rafforzando la 'formula salariale europea' per includere, oltre alla compensazione dell'inflazione, anche una "quota equilibrata" della produttività, più eventuali obiettivi ridistributivi. Dal 1998 la FEM tiene inoltre periodiche Conferenze sulla contrattazione collettiva, nelle quali viene fatto il punto sul rispetto della wage formula a livello nazionale e sulle difficoltà che si incontrano. Un

recente rapporto del Comitato di coordinamento della contrattazione collettiva su *EMF Coordination Rule in Action: Experiences from 1999 to 2002* sottolinea come, mentre nel 1999 la maggioranza dei Paesi fosse in linea con la *wage formula*, cioè incrementi retributivi uguali o al di sopra di inflazione+produttività (10 in linea contro 5 non in linea, cioè al di sotto della formula), nel 2001 e 2002 tale numero è sceso rispettivamente a 7 e 6. Nel 2002, in particolare, tra i Paesi per i quali i dati erano disponibili, con risultati al di sotto della formula sono stati Olanda, Italia, Grecia e Svezia, mentre in linea con la formula sono risultati Belgio, Germania, Austria, Norvegia e Portogallo.

Nel 1997 l'esempio della FEM è stato seguito dal cosiddetto "Gruppo di Doorn", ovvero dalle Confederazioni sindacali nazionali di Beglio, Olanda, Lussemburgo e Germania (con talvolta una partecipazione anche della Francia), riunitesi nella cittadina di Doorn dopo l'approvazione in Belgio della legge sulla competitività nazionale che obbliga a limitare gli incrementi retributivi nel Paese alla media degli aumenti nei Paesi confinanti. Anche il Gruppo di Doorn tiene incontri periodici, in genere annuali, al termine dei quali viene approvata una "Dichiarazione" che fa il punto sull'esperienza svolta e suggerisce raccomandazioni per l'anno successivo. L'ultimo incontro risale al dicembre 2003. Il documento conclusivo riconosce che nel 2003 il Belgio è stato al di sotto della formula, diversamente dal 2001 e 2002, mentre Germania e Olanda sarebbero stati al di sopra della Doorn guideline nel 2003. Nella media 1999-2003, tuttavia, la dinamica delle retribuzioni contrattuali è rimasta al di sotto della formula in tutti i Paesi del gruppo, eccetto il Lussemburgo. Pur sottolineando la differenza tra *wage settlements* e *wage increases*, anche il Gruppo di Doorn riconosce la difficoltà di applicare con regolarità la formula, e quindi auspica un rafforzamento del coordinamento.

Iniziative di coordinamento simili sono state adottate anche da altre federazioni sindacali europee, come ad esempio i tessili, agricoltura e alimentari e i chimici.

Ultima, ma non certo per importanza, è l'iniziativa della Confederazione sindacale europea nel IX Congresso, di istituire un Comitato per il coordinamento della contrattazione collettiva nell'intera Comunità. Tale iniziativa si segnala perché allarga, in maniera significativa e ambi-

ziosa, gli obiettivi dell'azione di coordinamento. Non solo prevenire fenomeni di *social* e *wage dumping* e eccessive restrizioni salariali, ma anche aiutare la Confederazione nelle discussioni sulla politica salariale nel quadro del cosiddetto "Processo di Colonia" avviato nel 1999 (dialogo macroeconomico), nonché assicurare che il processo di recupero economico dei nuovi Paesi entranti nell'Unione sia accompagnato da un miglioramento delle retribuzioni reali e delle condizioni di vita dei lavoratori.

Il Comitato per il coordinamento della contrattazione collettiva si riunisce 2 volte l'anno e produce un Rapporto annuale ed una ipotesi di "Risoluzione" che verrà poi sottoposta per l'approvazione al Comitato esecutivo della Confederazione.

La prima Risoluzione, del dicembre 2000, adattava i seguenti principi per l'azione di coordinamento:

- incrementi salariali tali da compensare l'inflazione;
- una quota sostanziale degli incrementi medi di produttività;
- il possibile utilizzo di una parte della produttività per obiettivi di tipo qualitativo (ad esempio riduzione dell'orario);
- la possibile considerazione di altri parametri e criteri per determinare gli incrementi retributivi (esempio i margini di profitto);
- l'importanza di aspetti qualitativi legati alla Strategia di Lisbona, quali le pari opportunità e l'eguaglianza "di genere", la formazione, le basse retribuzioni.

Al di là di questi principi, non significativamente diversi da quelli adottati anche dalle altre iniziative, risulta rilevante e innovativo il proposito della CES di utilizzare il coordinamento della contrattazione anche per garantire la stabilità dei prezzi (v. *Risoluzione* della fine del 2002), visto come strumento per 'rassicurare' la Banca Centrale Europea e per indurla a politiche monetarie meno prudenti e restrittive e più favorevoli alla crescita dell'occupazione. Il *Rapporto* del 2003 (CES 2003) riprende e rafforza questo approccio, sottolineando nella sua parte conclusiva che "evitare il wage dumping è *uno* degli obiettivi" (enfasi aggiunta) dell'iniziativa della Confederazione, mentr un altro obiettivo è "di giocare un ruolo come sindacati nella discussione sulle politiche macro-economiche in Europa", nella convizione che sia necessario

“un policy mix macroeconomico in cui politiche fiscali, monetarie e salariali lavorano congiuntamente per tenere sotto controllo l’inflazione e al tempo stesso garantire una elevata crescita e un’espansione dell’occupazione” (CES 2003, p. 31). A tale proposito il *Rapporto* sottolinea come negli anni tra il 2000 e 2003 la negoziazione salariale nell’area-euro abbia risposto con moderazione all’aumento dell’inflazione negli stessi anni (più che raddoppiata dal 1999, trascinata anche dall’aumento del prezzo del petrolio), con incrementi nominali solo di poco superiori e incrementi reali nulli nel 2000 e inferiori all’1% negli anni successivi. Il Rapporto prosegue denunciando la politica eccessivamente restrittiva che avrebbe adottato la BCE, nonostante tale moderazione abbia permesso che l’inflazione non si propagasse.

Nel corso degli ultimi due anni la CES ha quindi attribuito crescente importanza al Dialogo Macroeconomico nell’ambito del cosiddetto Processo di Colonia (Consiglio europeo del 1999), e in questo quadro anche al rapporto con la Banca Centrale Europea (v. il rapporto di Peter Coldrick, segretario confederale della Confederazione, *The E-TUC-ECB Relationship*, Bruxelles, aprile 2002).

Sia il Dialogo Macroeconomico che il rapporto con la BCE sono visti come strumentali alla affermazione a livello comunitario di un *policy mix* macroeconomico funzionale a più elevati tassi di sviluppo e al perseguimento degli obiettivi occupazionali del Processo di Lisbona entro il 2010.

Significative in tale direzione le posizioni assunte dalla CES con riferimento al processo di revisione della Strategia Europea per l’occupazione avviato nel 2002 (v. sopra), e le osservazioni inviate in merito alla Commissaria per l’Occupazione Anna Diamantopoulou.

4. Le Direttive 2001/86/Ce e 2002/14/Ce sul coinvolgimento e la partecipazione dei lavoratori nella Società Europea e sull'Informazione e la consultazione nelle imprese nazionali

4.1 I contenuti delle Direttive

Tra la fine del 2001 e i primi mesi del 2002 sono state approvate due Direttive europee in parte ispirate alla medesima finalità - di promuovere il coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa - ma piuttosto diverse per oggetto specifico della regolazione, platea di imprese a cui sono indirizzate, tecnica regolativa e probabilmente anche per il possibile impatto sulle relazioni industriali dei diversi Paesi.

La prima e più importante e innovativa nel contenuto, in quanto prevede per la prima volta in normative europee un riferimento preciso alla partecipazione in senso proprio dei lavoratori nell'impresa. Ad essa dedicheremo dunque lo spazio maggiore in questa presentazione, sebbene non sia qui possibile entrare nei dettagli tecnici del testo, peraltro, a parere di molti osservatori, oltremodo complicati (Biagi, 2003; Baglioni, 2003; Guarriello, 2003; Bordogna, 2003).

Anche la seconda è confermativa di una impostazione di tipo partecipativo ormai piuttosto consolidata nelle relazioni industriali europee. Essa ha una portata meno innovativa, essendo le procedure di informazione e di consultazione dei lavoratori nell'impresa prassi diffuse nelle relazioni sindacali, anche se non sempre diritti codificati nella legislazione nazionale.

Quanto al possibile impatto sulle relazioni industriali, tuttavia, le posizioni potrebbero rovesciarsi, per le ragioni che vedremo nei paragrafi successivi.

4.1.1 La Direttiva sul coinvolgimento e la partecipazione dei lavoratori nella Società Europea

La prima Direttiva, dell'ottobre 2001, che completa lo Statuto della società europea (SE) per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori (e da esaminarsi in stretta integrazione con il Regolamento del Consiglio sulla Società per azioni europea stessa[4]), regola il coinvolgimento dei lavoratori nelle SE nelle tre modalità - a intensità crescente - dell'informazione, della consultazione e della partecipazione in senso proprio[5].

Nel testo della Direttiva in esame, il termine 'partecipazione' assume una valenza più specifica e tecnica rispetto a quella spesso in uso nel linguaggio corrente, riferendosi ad una forma particolare tra quelle possibili di coinvolgimento dei lavoratori. La Direttiva, infatti, specificando (art. 2, lettera h) che per coinvolgimento dei lavoratori si intende "qualsiasi meccanismo mediante il quale i rappresentanti dei lavoratori possono esercitare un-'influenza sulle decisioni che devono essere adottate nell'ambito della società", distingue tre modalità specifiche: l'informazione, la consultazione, la partecipazione. La prima modalità, dell'informazione, relativa a problemi che riguardano la stessa SE e qualsiasi affiliata situata in un altro Stato Membro, impone che sia assicurata ai rappresentanti dei lavoratori con modalità tali da consentire di procedere ad una valutazione del possibile impatto delle informazioni fornite e a preparare eventuali consultazioni. La seconda modalità, della consultazione, consiste nell'apertura di uno scambio e di un dialogo tra i rappresentanti dei lavoratori e l'organo competente della SE, e nell'eventuale espressione di un parere da parte dei rappresentanti dei lavoratori circa le misure previste, del quale parere il processo decisionale interno della SE può tenere conto. Infine, la partecipazione consiste nell'influenza dell'organo di rappresentanza dei lavoratori nelle attività

4. Regolamento 2157/2001/CE del Consiglio, approvato l'8 ottobre 2001.

5. Questo paragrafo e i paragrafi 4.2 e 4.3 riprendono in vari punti Bordogna, 2003.

di una società attraverso “il diritto di eleggere o designare alcuni membri dell’organo di vigilanza o di amministrazione della società, o il diritto di raccomandare la designazione di alcuni o tutti i membri dell’organo di vigilanza o di amministrazione della società e/o di opporvisi” (art. 2, k).

Come si vede, è quest’ultima che esprime la forma più intensa di coinvolgimento, e quella che più si avvicina al modello tedesco della codeterminazione (Baglioni, 2003). Essa costituisce anche l’elemento più innovativo e potenzialmente di grande portata della Direttiva in esame, dal momento che per la prima volta una norma comunitaria - non semplicemente un documento di studio o una raccomandazione di *policy* - si spinge oltre il solo livello dell’informazione e della consultazione, già conosciuto in molti sistemi di relazioni industriali nazionali, per prevedere esplicitamente il diritto di *partecipazione* in senso proprio dei lavoratori.

Il Regolamento sullo statuto di SE stabilisce (art. 12) che la previsione di istituti inerenti il coinvolgimento dei lavoratori costituisce un requisito indispensabile della Società Europea. Un’impresa non può registrarsi come SE:

- se non è stato preliminarmente raggiunto un accordo sulle modalità di coinvolgimento dei lavoratori nell’impresa stessa, secondo le modalità previste dall’art. 4 della Direttiva;
- ovvero se la delegazione speciale di negoziazione da parte dei lavoratori (organismo analogo a quello previsto dalla Direttiva sui Comitati aziendali europei) non ha preso la decisione (secondo le previsioni dell’art. 3, 6 della Direttiva) di non aprire i negoziati con gli organi aziendali competenti o di porre termine a negoziati in corso, scegliendo di avvalersi delle norme in materia vigenti negli Stati membri in cui la SE in questione abbia dei lavoratori (opzione non percorribile però per SE che nascono per trasformazione di imprese con previgenti diritti di partecipazione);
- o infine se è scaduto il periodo di negoziazione (6 mesi, estendibili a 12) senza che sia stato raggiunto un accordo, nel qual caso si applicano le “disposizioni di riferimento” previste dall’art. 7 della Direttiva e dall’Allegato alla Direttiva stessa, con modalità articolate a seconda che la SE nasca “per trasformazione” di una precedente società di diritto nazionale, “per fusione” tra due o più società per azioni o attraverso creazione di una *holding*.

La distinzione tra le diverse modalità con cui viene costituita una SE è importante perché, a seconda dei vari casi, vi sono possibilità più o meno stringenti di modificare in peggio i diritti di coinvolgimento e di partecipazione dei lavoratori in vigore nelle imprese che danno vita alla stessa SE. In particolare, la Direttiva pone paletti invalicabili in caso di costituzione di SE per trasformazione, ovvero prescrive che il coinvolgimento dei lavoratori "sia in tutti i suoi elementi di livello quantomeno identico" a quello preesistente. E prevede vincoli non facilmente aggirabili, anche se più articolati, in caso di costituzione di una SE per fusione o attraverso creazione di una holding[6].

In breve, senza entrare nel dettaglio del percorso alquanto complicato previsto dalla Direttiva (v. in proposito Guarriello 2003; Baglioni 2003), essa sembra presentare maglie forse meno larghe di quanto si ritenesse nei primi commenti, sebbene alcuni aspetti dipendano dalle concrete modalità di trasposizione nelle legislazioni nazionali. La stessa possibilità di *opting out* contenuta nell'art. 7(3) - ovvero la possibilità di prevedere da parte degli Stati Membri la non applicabilità per le SE registrate nel loro territorio delle disposizioni di riferimento relative alla partecipazione in senso proprio, contenute nella parte terza dell'Allegato alla Direttiva - riguarda solo il caso di SE costituite per fusione. Questa possibilità deve fare i conti con l'art. 12 (3) del Regolamento, secondo il quale, anche in questo caso, la SE deve comunque negoziare un accordo sulle forme di coinvolgimento dei lavoratori nei termini dell'art. 4 della Direttiva, inclusi i diritti di partecipazione, a meno che nessuna delle imprese partecipanti deve avere avuto in precedenza diritti in materia.

6. Fatta salva la possibilità, per i singoli stati, (non illimitata) di *opting out* prevista dall'art. 7 (3) in fase di trasposizione, l'obbligo della partecipazione, secondo le modalità previste dalle disposizioni di riferimento, è previsto anche per le SE costituite per fusione o costituite attraverso creazione di una *holding* dove preesistevano in una o più delle società partecipanti diritti di partecipazione comprendenti rispettivamente almeno il 25% e il 50% del numero complessivo dei lavoratori delle società partecipanti alla costituenda SE.

4.1.2 La Direttiva sull'informazione e consultazione

La seconda Direttiva riguarda l'istituzione di un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nelle imprese nazionali, ma non parla di partecipazione in senso stretto. Il suo contenuto è quindi più limitato di quello della Direttiva precedente. La platea a cui si rivolge sono le imprese che impiegano in uno Stato Membro almeno 50 addetti o gli stabilimenti che impiegano in uno Stato Membro almeno 20 addetti. Una platea presumibilmente più ampia, almeno per numero di imprese/stabilimenti, di quella della Direttiva precedente, anche se non necessariamente per numero di lavoratori interessati. Secondo alcuni osservatori diversa è anche la tecnica regolativi adottata, in quanto si potrebbe considerare questa come una direttiva di armonizzazione classica, che definisce standard minimi inderogabili di applicazione (le soglia dei 50 e 20 dipendenti), e che non concede *opting out.*

Sono previste tuttavia deroghe nei tempi di applicazione in alcuni casi specifici. In particolare (art. 10), qualora in uno Stato Membro, alla data di entrata in vigore della Direttiva, non esista "un regime legale, generale e permanente di informazione e consultazione dei lavoratori, né un regime legale, generale e permanente di rappresentanza dei lavoratori sul luogo di lavoro che consenta ai lavoratori di essere rappresentati a tale scopo", l'applicazione della Direttiva può essere limitata alle "imprese che impiegano almeno 150 addetti o agli stabilimenti che impiegano almeno 100 addetti fino al 23 marzo 2007", e " imprese che impiegano almeno 100 addetti o agli stabilimenti che impiegano almeno 50 addetti" fino al 23 marzo 2008. Anche il Governo italiano ha sottoposto alla Commissione la richiesta di poter usufruire di una dilazione dei termini per l'applicazione della Direttiva ai sensi dell'articolo ora richiamato.

Lo scopo dell'estensione di tali diritti anche ad imprese di dimensioni relativamente piccole, come specificato in un lungo *considerando* (7), è di "intensificare il dialogo sociale e le relazioni di fiducia nell'ambito dell'impresa per favorire l'anticipazione dei rischi, sviluppare la flessibilità dell'organizzazione del lavoro e agevolare l'accesso dei lavoratori alla formazione nell'ambito dell'impresa in un quadro di si-

curezza, promuovere la sensibilizzazione dei lavoratori alle necessità di adattamento, aumentare la disponibilità dei lavoratori ad impegnarsi in misure e azioni intese a rafforzare la loro occupabilità, promuovere il coinvolgimento dei lavoratori nella conduzione dell'impresa e nella determinazione del suo futuro, nonché rafforzare la competitività dell'impresa".

4.2 I problemi della fase traspositiva

Secondo quanto previsto dalle stesse Direttive, la prima, sulla SE, deve essere recepita dagli Stati Membri entro l'8 ottobre 2004, la seconda, sull'informazione e la consultazione, entro il 23 marzo 2005. Le due Direttive si differenziano anche per le difficoltà ed anche i dilemmi che potrebbero emergere nella fase traspositiva, circostanza, questa, che potrebbe influire anche sull'impatto potenziale delle Direttive sulle relazioni industriali.

Per la seconda Direttiva non sembrano esservi grandi dilemmi da affrontare: salvo la possibilità di deroghe nei tempi di applicazione già richiamate, le soglie dimensionali minime sono fissate in maniera inderogabile e la sola possibilità di scelta a livello nazionale sarebbe di scegliere un campo di applicazione che si spinge ad imprese ancora più piccole. Una opzione che difficilmente verrà percorsa.

Assai più problematica invece la situazione che si prospetta nella Direttiva sul coinvolgimento dei lavoratori nella Società per azioni europea. Qui le possibilità di scelta a livello nazionale, potenzialmente dilemmatiche, sono maggiori, sia con riferimento al contenuto concreto da assegnare alla partecipazione in senso stretto, sia riguardo alla possibilità di esercitare l'*opting out* dalla partecipazione stessa, pur a certe, limitate condizioni.

Le ragioni del dilemma sono presto dette. Nel caso della Direttiva in questione la platea delle imprese potenzialmente interessate è molto ampia, visto che la soglia minima di capitale richiesta per la registrazione di un'impresa come SE è alquanto contenuta (120 mila euro, 240 milioni circa di vecchie lire, come specificato nell'art. 4,2 del Regolamen-

to). Non vi è però, naturalmente, alcun obbligo di registrazione come SE, essendo solo un'opzione che le molte imprese europee con i requisiti richiesti sono libere di esercitare o meno. L'esercizio di tale opzione dipende, a sua volta, da un calcolo di convenienza, da un confronto tra costi e benefici della scelta in questione. I benefici, secondo quanto suggerito dalla stessa Commissione, vanno riferiti alla possibilità, per imprese presenti in più di un Paese Membro, di operare sulla base di un unico sistema di regole ed un sistema unitario di contabilità e gestione, con risparmi di costi amministrativi e legali, nonché una maggiore flessibilità per varie operazioni sul mercato e in caso di ristrutturazioni. Più incerti sono i vantaggi sotto il profilo fiscale e finanziario: il Regolamento contiene alcuni incentivi in questo senso ma, allo stato, non sono così forti da far pensare che ci sia una corsa delle imprese dotate dei requisiti a registrarsi come Società europea.

Tra i costi potenziali possono rientrare quelli relativi all'"intensità" del modello di coinvolgimento e partecipativo che la registrazione come SE in un determinato Paese comporta. Costi soprattutto organizzativi, in termini di rallentamento del processo decisionale e della gestione in generale, con effetti possibili sulla flessibilità e rapidità di adeguamento ai mutamenti richiesti dalle circostanze di mercato. Da questa sequenza di decisioni interconnesse deriva la posizione dilemmatica in cui possono trovarsi gli Stati Membri nella loro attività traspositiva. Il problema, ovviamente, riguarda soprattutto la forma più intensa di coinvolgimento, la dimensione della 'partecipazione' in senso proprio, poiché diritti di informazione e consultazione sono già in varia forma presenti in molti ordinamenti, in via legislativa o contrattuale.

Se uno Stato decide di adottare normative molto esigenti in materia di partecipazione in senso proprio, nella prospettiva di imporre "vincoli benefici"[7] agli attori, rischia di scoraggiare la scelta delle imprese

7. Streeck 1994. Si noti che tali vincoli, volti a limitare il perseguimento opportunistico di interessi di parte e di breve periodo per incentivare comportamenti lungimiranti, a beneficio degli interessi sistemici di un'economia (lo sviluppo, la competitività di sistema, ecc.), riguardano non solo le imprese ma anche i sindacati, i quali sarebbero forzati a tenere conto del nuovo quadro istituzionale nella loro azione rivendicativa, come sottolinea la riflessione di Streeck sull'esperienza della co-determinazione tedesca.

di registrarsi come SE sul proprio territorio, preoccupate di vedersi caricate di troppi 'obblighi partecipativi' rispetto ad imprese concorrenti non registrate come SE o registrate in Stati Membri con normative più leggere. Quello Stato rischia quindi di perdere tutti i vantaggi in termini di gettito fiscale, investimenti, occupazione e altro, che la presenza di un elevato numero di SE sul proprio territorio prevedibilmente porta con sé.

D'altro canto, se, per evitare questo primo rischio, gli Stati Membri innescano una sorta di competizione reciproca in materia di partecipazione, prevedendo in fase di trasposizione della Direttiva norme più leggere di quelle dei Paesi potenziali concorrenti, il rischio opposto al precedente è di avviare una corsa al ribasso alla fine della quale vi sarebbe un più o meno radicale indebolimento dei diritti in questione (Streeck 2002), fatte salve ovviamente le situazioni in cui è escluso ogni peggioramento di diritti previgenti.

Parti Sociali e governi vengono così a trovarsi in una scomoda posizione, tra una difesa attenta dei diritti di partecipazione, nella prospettiva dei "vincoli benefici", che può scoraggiare però le imprese a registrarsi come SE in un determinato Paese, e l'indebolimento dei diritti in questione, in un'ottica di "competizione tra regimi di relazioni industriali", che svilisce ogni contenuto della partecipazione stessa. Essi hanno quindi una responsabilità molto delicata nella fase traspositiva, per individuare un modello partecipativo nazionale che, senza esser privo di contenuti per i lavoratori, abbia caratteristiche tali da essere percepito da parte delle imprese come un'opportunità competitiva.

4.3 Il possibile impatto sulle relazioni industriali

Per le considerazioni sopra svolte circa le difficoltà della fase traspositiva, l'impatto della Direttiva sul coinvolgimento dei lavoratori nella Società europea sulle relazioni industriali è piuttosto incerto, venendo a dipendere da una molteplicità di condizioni, in parte mutuamente concatenate e aleatorie nel loro verificarsi. A partire da un quadro normativo comune i contenuti concreti della regolazione potranno

presentare differenze anche sensibili da Paese a Paese, il che condizionerà gli obblighi partecipativi cui una impresa sarà sottoposta se si registrerà come Società Europea in un Paese piuttosto che in un altro, il che a sua volta influenzerà il numero di imprese che sceglieranno l'opzione di registrarsi come SE in un certo Paese, condizionandone infine il possibile impatto sulle relazioni industriali. Valutazioni maggiormente fondate saranno possibili una volta ultimata la fase di trasposizione e conosciuti i concreti contenuti partecipativi adottati nei vari Paesi dell'Unione.

Fatte salve queste cautele, si possono tuttavia prospettare tre ambiti del sistema di relazioni industriali in cui la Direttiva potrebbe esercitare un impatto significativo.

Il primo possibile impatto si riferisce agli effetti del coinvolgimento e della partecipazione dei lavoratori nell'impresa sul ruolo e lo spazio della contrattazione collettiva nel sistema di relazioni industriali nel suo insieme. Il secondo concerne, più in dettaglio, gli effetti sulla struttura e gli orientamenti della contrattazione stessa. Il terzo, infine, riguarda i sistemi di rappresentanza dei lavoratori sui luoghi di lavoro.

Per quanto riguarda il primo aspetto, considerate le tensioni tra logica della partecipazione e quella della contrattazione collettiva, più volte sottolineate dai classici del pluralismo (v. in proposito le riflessioni di Cella 2002; Baglioni 2002), è probabile che la diffusione di forme di partecipazione nell'impresa metterà in certa misura sotto pressione il ruolo e lo spazio delle contrattazione collettiva nell'impresa, pur senza implicare necessariamente radicali effetti di spiazzamento della contrattazione stessa.

In secondo luogo, è probabile che la partecipazione sottoporrà a pressioni la struttura della contrattazione collettiva e i suoi contenuti, con una spinta verso la decentralizzazione a livello aziendale e una attenuazione degli orientamenti più conflittuali.

Infine, terzo ambito sottoposto a pressione sarà probabilmente quello della rappresentanza dei lavoratori sul posto di lavoro, con una possibile spinta verso i sistemi cosiddetti a doppio canale e tensioni in quelli dove prevale il canale unico[8].

---

8. Per riflessioni più estese sui possibili effetti della Direttiva, ci permettiamo ancora di rimandare a Bordogna 2003 e Valcavi 2003.

Riferimenti bibliografici

Baglioni G. (2002), *Teorie della tutela e della partecipazione. Introduzione,* in “L’impresa al plurale. Quaderni della partecipazione”, 10, novembre.

Baglioni G. (2003), *La partecipazione dei lavoratori nella Direttiva sulla Società europea. Quali applicazione in Italia?,* in Bordogna-Guarriello (a cura di), pp. 87-106.

Biagi M. (2003), *Flessibilità e obblighi partecipativi nella Direttiva sulla Società europea,* in Bordogna-Guarriello (a cura di), pp. 35-44.

Bispinck R. (2003), *Germany,* www.etuc.org/ETUI/CBEurope.

Bordogna L. (2003), *Il possibile impatto della Società Europea sulle relazioni industriali,* in Bordogna-Guarriello (a cura di), pp. 107-129.

Bordogna L., Guarriello F. (a cura di) (2003), *Aver voce in capitolo. Società europea e partecipazione dei lavoratori nell’impresa,* Edizioni Lavoro, Roma.

CES-Confederazione sindacale europea (2002), T*hird Report on the coordination of collective bargaining in Europe,* Bruxelles.

Cella G.P. (2000), *Relazioni industriali e partecipazione: quale destino?,* in “L’impresa al plurale. Quaderni della partecipazione”, n. 6.

CES-Confederazione sindacale europea (2003), *Report 2003 on the coordination of collective bargaining in Europe,* Bruxelles.

CNEL (2002), *Contrattazione, retribuzioni, costo del lavoro in Italia. 2000-2001*, Roma.

CNEL (2003), *Rapporto sul Mercato del lavoro,* Roma.

CNEL (2004), *Rapporto sui lineamenti fondamentali della contrattazione territoriale contenuta nell'Archivio del CNEL e la contrattazione territoriale nei distretti industriali,* Roma.

CNEL (2004), *Notiziario trimestrale sul mercato del lavoro,* Roma.

CNEL (2004) *Supplemento al Notiziario trimestrale sul mercato del lavoro - Confronti regionali,* Roma.

CNEL (2004), *Notiziario trimestrale sulla contrattazione,* Roma.

CNEL (vari anni), *Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro* (contrattazione nazionale e decentrata nei settori privati e pubblici) consultabile 'on line' sul Portale del CNEL www.cnel.it.

Coldrick P. (2002), *The ETUC-ECB Relationship,* Bruxelles, Euroeoan Trade union Confederation, April.

Dufour C. (2003), *Collective Bargaining in France in 2002. A Sudden Change of Climate,* www.etuc.org/ETUI/CBEurope.

Eiro (2000), *Wage policy and Emu,* in www.eiro.eurofound.ie/2000/07/study/tn0007402s.html.

Eironline (2003), 2002 *Annual Review for Germany,* www.eiro.eurofound.ie/2003/01/feature/de0301201f.html.

Eironline (2003), 2002 *Annual Review for UK,* www.eiro.eurofound.ie/2003/01/feature/uk0301103f.html.

Eironline (2003), 2002 *Annual Review for France,* www.eiro.eurofound.ie/2003/01/feature/fr0301108f.html.

Eironline (2003), 2002 *Annual Review for Spain,* www.eiro.eurofound.ie/2003/01/feature/es0301110f.html.

Employment Taskforce (2003), *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe,* Bruxelles, Novembre.

Etui (2003), *Etui Newsletter on Recent Trends in Collective Bargaining,* www.etuc.org/ETUI/CBEurope.

Europea Commission (2002), *Taking stock of five years of the European employment strategy,* Communication, Bruxelles, July 17 (COM(2002)0416).

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Europea Commission (2002), *Industrial relations developments in Europe 2001,* Bruxelles.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Europea Commission (2003), *Industrial relations developments in Europe 2002,* Bruxelles.

Fajertag G., Pochet Ph. (1997) (eds.), *Social Pacts in Europe,* European Trade Union Institute e Observatoire Social Européen, Bruxelles.

Fajertag G., Pochet Ph. (2000) (eds.), *Social Pacts in Europe. New Dynamics,* European Trade Union Institute, Bruxelles.

Gruppo di Alto Livello sulle Relazioni Industriali e il Cambiamento nell'Unione Europea, Rapporto, Bruxelles, feb. 2002.

Guarriello F. (2003), *Dalle prime proposte in tema di partecipazione alla attuale Direttiva,* in Bordogna-Guarriello (a cura di), pp. 61-86.

Janssen R., Mermet E. (2003), *Wage policy under EMU,* in "Transfer", 4 (Winter), pp. 666-687.

Murray I. (2003), *United Kingdom,* www.etuc.org/ETUI/CBEurope.

Stanzani C., Guarriello F., Zingone G. (a cura di) (2002), *L'informazione, la consultazione e la partecipazione dei lavoratori nel diritto dell'Unione Europea,* Quaderno Sindnova n. 19, Roma.

Streeck W. (1990), L*a dimensione sociale del mercato europeo: verso un'economia non regolata?,* in "Stato e Mercato", n. 28.

Streeck W. (1991-93), *The Rise and Decline of Neo-corporatism,* in IIRA, *Economic and Political Changes in Europe: Implications on Industrial Relations,* 3rd IIRA Regional Congress, Bari, Cacucci, pp. 27-62.

Streeck W. (1994), *La politica sociale europea dopo l'accordo di Maastricht: vincoli e opportunità per il dialogo sociale*, in Cesos (a cura di), Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1992-93, Roma, Ed. Lavoro, pp. 219-39.

Streeck W. (2000), *Il modello sociale europeo: dalla ridistribuzione alla solidarietà competitiva*, in "Stato e Mercato", n. 58, pp. 3-24.

Valcavi D. (2003), *La sfida della Società europea alle relazioni industriali*, in Bordogna-Guarriello (a cura di), pp. 131-142.

Watt A., Hallwirth V. (2003), *The policy mix and policy co-ordination in EMU: how can it contribute in higher growth and employment?*, in "Transfer", 4 (Winter), pp. 610-632.

SEZIONE SECONDA

L'EVOLUZIONE DEGLI ASSETTI CONTRATTUALI E L'ATTIVITÀ NEGOZIALE IN ITALIA

1. La concertazione dopo il "Libro Bianco"

Come già osservato nel precedente *Rapporto* (CNEL 2002: p. 94-98), il 2001 si era chiuso in un clima molto problematico per la concertazione, ed il 2002 non sembrava aprirsi sotto migliori auspici.

In effetti i primi mesi del 2002 hanno registrato un inasprimento fortissimo delle tensioni e della conflittualità tra sindacati da un lato e imprenditori e Governo dall'altra, legato innanzitutto alla questione dell'ipotesi di riforma dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Tensioni in cui, come noto, si è inserito drammaticamente anche il terrorismo che, con il barbaro assassinio di Marco Biagi (19 marzo) a tre anni di distanza da quello di Massimo D'Antona, ha mostrato ancora una volta una precisione davvero inquietante nella scelta delle vittime e dei tempi.

Dopo questo drammatico periodo, culminato con l'imponente manifestazione della Cgil del 23 marzo a Roma e lo sciopero generale unitario delle tre Confederazioni del 16 aprile (il primo dal giugno 1982), la tensione è andata leggermente allentandosi. Ma le difficoltà per la concertazione sono continuate, nonostante una ripresa dei rapporti tra sindacati e Governo alla fine di maggio, sfociati nel cosiddetto Patto per l'Italia di inizio luglio 2002, non sottoscritto però dalla Cgil.

1.1 La concertazione nel Libro Bianco

Ma andiamo con ordine, cominciando dalla proposta di ridefini-

zione della concertazione avanzata nel *Libro Bianco sul Mercato del Lavoro in Italia*, pubblicato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali all'inizio di ottobre 2001. In tale pubblicazione, infatti, al di là di molteplici misure di merito, parte delle quali riprese in appositi disegni di legge delega collegati alla finanziaria 2002 (uno sul mercato del lavoro ed uno sulle pensioni ed il trattamento di fine rapporto, su cui torneremo tra poco), era contenuta una rilettura e una valutazione dell'esperienza di concertazione degli anni novanta (*Libro Bianco sul mercato del lavoro*, 2001, Parte Seconda, sezione I.2).

In questa ricostruzione interpretativa l'esperienza in questione veniva legata soprattutto agli obiettivi di contenimento dell'inflazione e di risanamento dei conti pubblici richiesti dalla partecipazione all'Unione economica e monetaria europea, secondo linee comuni a molti Paesi europei "anche al di fuori del tradizionale novero dei Paesi corporatisti". In Italia, tuttavia, nei Governi successivi al primo Governo Amato, vi sarebbe stato "un uso eccessivo della concertazione", un uso "distorto e viziato", a scapito delle competenze e del potere di iniziativa del Governo stesso. I limiti della concertazione sarebbero quindi "subito apparsi evidenti" una volta raggiunti gli obiettivi di abbassamento dell'inflazione e dell'ingresso nell'euro, e sarebbe emersa l'inadeguatezza di un sistema contrattuale centralizzato, che "svolge una funzione sociale di difesa del salario reale ma è indifferente rispetto alle esigenze reali delle singole imprese". Mentre nell'Unione Monetaria "l'esigenza di riforma degli equilibri interni della contrattazione salariale fa premio su quella della moderazione salariale aggregata".

Di qui, nella nuova situazione dell'economia italiana, la necessità secondo il *Libro Bianco* di "sperimentare una pratica 'di partnership per la competitività e l'occupazione', dove il confronto fra Istituzioni e Parti Sociali assuma la valenza non di un obiettivo in sé, ma di uno strumento utile al conseguimento di obiettivi di volta in volta condivisi. Il passaggio dalla politica dei redditi ad una politica per la competitività impone l'adozione di una nuova metodologia di confronto, ... restando meglio precisata la distinzione delle reciproche responsabilità tra Governo e Parti Sociali".

Alla concertazione come sperimentata negli anni '90, il *Libro*

Bianco suggerisce quindi di sostituire il "modello del dialogo sociale, così come regolamentato a livello comunitario", quale "punto di riferimento più convincente per una rinnovata metodologia nei rapporti tra Istituzioni e Parti Sociali anche a livello interno". Senza escludere il raggiungimento di nuove intese di tipo triangolare, sia a livello nazionale che regionale e territoriale, specie in connessione con le 'linee guida per l'occupazione' nell'ambito del cosiddetto 'Processo di Lussemburgo', la procedura privilegiata è però la medesima del dialogo sociale comunitario (quindi di tipo bipartito). Sia a livello statale che delle Regioni, prima di assumere interventi legislativi o di regolazione in campo sociale e dell'occupazione, che non comportino impegni di spesa pubblica, le istituzioni (Governo o Regione) dovrebbero consultare le Parti Sociali su opportunità e modalità dell'iniziativa da realizzare; esaurita questa fase di consultazione (da tenersi "in tempi ragionevolmente brevi"), se Governo o Regione intendono proseguire con l'iniziativa regolatoria, alle Parti Sociali è prioritariamente offerta l'opportunità di negoziare sul tema oggetto dell'iniziativa, "entro un termine ben determinato"; se le parti rifiutano di impegnarsi nel dialogo, o arrivano ad un esito infruttuoso, l'iniziativa regolatoria del Governo o della Regione riprende il suo corso; se invece il negoziato si conclude positivamente, Governo o Regione si limitano alla traduzione legislativa dell'intesa stessa. Il riconoscimento del primato del dialogo sociale in funzione regolatoria nell'area sociale e dell'occupazione, prosegue il *Libro Bianco*, non deve però comportare alcuna confusione dei ruoli, né "compromettere la rapidità del procedimento decisionale". Il che significa che "in caso di disaccordo tra gli attori sociali, sarà necessario ... ricorrere alla regola di maggioranza, senza pretendere unanimismi che pregiudicherebbero il buon funzionamento dello stesso dialogo sociale".

La novità, proposta nel *Libro Bianco*, del passaggio dalla 'concertazione', secondo la prassi degli anni '90, al 'dialogo sociale' non è solo nominalistica, anche se taluni aspetti (l'esigenza di maggiore certezza dei termini temporali) erano già accennati nel Patto di Natale del 1998. Tale passaggio, legato a quello 'dalla politica dei redditi alla politica per la competitività', implica non solo un'enfasi sul dialogo diretto tra le parti rispetto al confronto tripartito, ma, forse ancora più importante, un'accentuazione del problema dei tempi e della rapidità del pro-

cedimento decisionale, a sua volta connessa, in caso di disaccordo tra le Parti Sociali (specie tra i sindacati), con l'esigenza di ricorrere alla regola di maggioranza, senza pretese di unanimismi. Che si tratti di una novità "frutto dell'evoluzione del sistema di relazioni industriali italiano, e non di un decreto del Governo" è un fatto. Ma il forte richiamo alla regola di maggioranza costituisce una novità politica non di poco rilievo rispetto alla prassi degli anni '90, comunque la si voglia valutare. Novità che era da subito stata sottolineata anche in una intervista del Presidente del CNEL, Larizza (Il Sole-24 Ore, 17-10-2001), dove, richiamando documenti approvati all'unanimità dall'Assemblea del CNEL in data 22 febbraio e 27 settembre 2001, si esprimevano preoccupazioni circa la salvaguardia della politica dei redditi e della concertazione.

Il problema del metodo e dei tempi di decisione, sollevato nel *Libro Bianco,* insieme a quello dei contenuti, si rivela subito importante nelle due questioni all'ordine del giorno nell'ultimo scorcio del 2001, con ricadute di grande rilievo anche negli anni qui in esame: la riforma del mercato del lavoro e quella delle pensioni. In entrambi i casi il Governo, in funzione dei tempi del processo di decisione politica, impone al tempo stesso accelerazioni e ritardi al confronto con le Parti Sociali che le maggiori Confederazioni - non sempre e solo la Cgil - spesso interpretano come altrettante sfide al metodo della concertazione.

1.2 La legge-delega sul mercato del lavoro e la lunga diatriba sull'art. 18

Contrasto sul metodo (il passaggio, annunciato nel *Libro Bianco*, dalla 'concertazione' al 'dialogo sociale') e contrasto sui contenuti si saldano infatti nella posizione dei maggiori sindacati in merito alle due iniziative di riforma intraprese dal Governo a fine 2001: quella del mercato del lavoro e quella della previdenza (la terza iniziativa riguarda la riforma del sistema fiscale, qui non considerata).

Circa il metodo, Cgil Cisl e Uil sono contrari ad affidare le riforme a una o più deleghe collegate alla Finanziaria, con il rischio di strozzare il confronto con le Parti Sociali, ripetendo quanto già si era verificato con il varo della Legge finanziaria a settembre 2001 (v. "*Il Sole-24 O-*

re”, 27-9-2001, dichiarazione di Pezzotta). In effetti, mentre i tempi del confronto su pensioni e fisco vengono estesi fino a metà dicembre, il 15 novembre, senza un compiuto confronto col sindacato, il Consiglio dei Ministri vara il Disegno di legge delega in materia di mercato del lavoro, collegato alla Finanziaria 2002. In tal modo, protestano i sindacati, il dialogo sociale, come interpretato dal Governo, si riduce a semplice comunicazione e informazione di decisioni già assunte dal Governo stesso, sminuendo fortemente il ruolo delle Parti Sociali. Inoltre, il contenuto generico delle linee-guida contenute nella delega rischierebbe, sempre secondo le maggiori Confederazioni sindacali, di lasciare margini troppo ampi alla discrezionalità del Governo, comprimendo ingiustificatamente le stesse prerogative del Parlamento.

Quanto ai contenuti della delega, i principali sono:

- riforma del collocamento, con liberalizzazione completa dell’ingresso degli operatori privati, comprese le società di lavoro interinale;
- riordino degli incentivi all’occupazione, inclusi i contratti a contenuto formativo (formazione/lavoro, apprendistato e tirocinio);
- riordino del sistema degli ammortizzatori sociali;
- attuazione della Direttiva europea sull’orario di lavoro, a partire dall’“avviso comune” prodotto dalle Parti Sociali nel novembre 1997;
- mutamenti nel settore del lavoro a-tipico e introduzione di nuovi tipi di contratto di impiego (ad es. lavoro a chiamata; contratto di progetto) e disciplina delle tipologie di lavoro temporaneo, coordinato e continuativo, occasionale, accessorio;
- revisione della disciplina del part-time, per agevolare il ricorso al lavoro supplementare/straordinario e estendere le forme flessibili ed elastiche;
- certificazione dei rapporti di lavoro (per ridurre il contenzioso in materia di qualificazione);
- sospensione sperimentale per 4 anni dell’art. 18 dello Statuto dei lavoratori, sostituendo l’obbligo di reintegro in caso di licenziamento senza giusta causa con quello di un risarcimento economico, in tre casi: dipendenti di imprese che emergono dal sommerso; lavoratori che

passano da contratto a tempo determinato a tempo indeterminato; lavoratori assunti da imprese che superano la soglia di 15 dipendenti;

- riforma dell'arbitrato nelle controversie di lavoro (anche individuali), per aumentare efficacia ed efficienza dell'amministrazione della giustizia in materia di lavoro.

Le posizioni delle maggiori Confederazioni sindacali sui contenuti della delega sono, almeno in prima battuta, differenziate, non di chiusura totale: "nella delega sul lavoro ci sono moltissime cose che ci interessano e che vogliamo approfondire", dice ad esempio il segretario della Cisl, Pezzotta (intervista a *Il Sole-24 Ore*, 17-11-2001). Ma netta è l'opposizione unitaria a tutta la parte relativa alla sospensione, sia pure in via sperimentale, dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, a parere dei sindacati introdotta peraltro nella delega stessa all'ultimo momento, senza che se ne fosse prima discusso nei tavoli tecnicie senza che di essa vi fosse traccia nello stesso *Libro Bianco* del Governo. I sindacati ritengono in proposito che si tratti di un inaccettabile attacco ad un diritto fondamentale dei lavoratori, con conseguenze di portata assai ampia sull'intero sistema delle tutele sindacali. Peraltro, la possibilità di non applicare l'art. 18 a lavoratori assunti attraverso la conversione di contratti a tempo determinato costituirebbe, secondo i sindacati, un fortissimo incentivo per le imprese a escludere qualsiasi reclutamento a tempo indeterminato, arrivando nel giro di non molti anni a privare la grande maggioranza dei lavoratori dipendenti della tutela prevista dall'art. 18 stesso, svuotandone di fatto la portata. Un altro aspetto su cui si concentra la critica sindacale è quello relativo alla riforma dell'arbitrato, le cui decisoni dovrebbero secondo i sindacati restare saldamente basate sulle previsioni di legge e contrattuali, e non ispirate a generici criteri di giustizia.

Consenso alla delega viene invece espresso da Confindustria, la quale semmai lamenta una eccessiva timidezza delle ipotesi di riforma dell'art. 18. Secondo la Confederazione degli imprenditori, le modificazioni delle regole sul licenziamento individuale non intaccherebbero i diritti dei lavoratori occupati che già ne godono applicandosi, peraltro in via sperimentale, solo a lavoratori che nell'ordinamento vigente sono esclusi dall'obbligo di reintegro in caso di licenziamento senza giusta

causa (v. *Corriere della Sera*, 1-2-2002). Secondo questa interpretazione, le misure previste dalla delega contribuirebbero ad aumentare l'occupazione regolare e a fare diminuire quella irregolare, senza intaccare tutele e diritti esistenti, in tal modo estendendo la protezione complessiva di cui godono i lavoratori. La natura sperimentale delle misure permetterebbe infine una valutazione al termine dei quattro anni, ed eventuali aggiustamenti. Per queste ragioni Confindustria esprime sostegno alle misure del Governo e lo incoraggia a dare seguito effettivo alle proposte della delega, giudicando l'opposizione del sindacato, specie della Cgil, come motivata soprattutto da ragioni politiche.

Nonostante l'immediata, pressante e continua richiesta da parte dei sindacati di ritirare questa parte dalla delega come condizione per la continuazione del confronto, il Governo non fa marcia indietro, pur sottolineando, per bocca dello stesso Ministro Maroni, l'impegno a varare i decreti attuativi solo dopo un serrato dialogo sociale, riservandosi di utilizzare su alcune materie il metodo dell'avviso comune. Ma con i sindacati è rottura. Le maggiori Confederazioni proclamano un sciopero di due ore contro l'ipotesi di riforma del mercato del lavoro già all'inizio di dicembre 2001, e successivamente una serie di scioperi articolati per regione nel gennaio 2002, per protestare anche contro il disegno di riforma delle pensioni e delle tasse.

Alla richiesta di stralcio delle misure inerenti l'art. 18 si uniscono nel mese di gennaio 2002 anche altre Confederazioni, in particolare la Cisal e l'Ugl (audizione alla Commissione Lavoro del Senato il 16 gennaio); richiesta non condivisa tuttavia dal Sinpa (sindacato vicino alla Lega), benché anch'esso contrario alle misure in questione (v. *Il Sole-24 Ore*, 17-1-2002).

Questo contrasto tra richiesta sindacale di stralciare la parte sull'art. 18 (e, nella delega sulla previdenza, la parte relativa alla decontribuzione - v. paragrafo 1.4) come condizione per riprendere il confronto e la disponibilità dichiarata del Governo a riprendere il confronto stesso, ma senza alcuno stralcio, continua ed anzi si inasprisce per tutti i primi mesi del 2002, portando le relazioni tra Governo e maggiori Confederazioni ad un livello di tensione molto elevato. Anche le statistiche rilevano nella prima metà del 2002 una forte ripresa di conflittualità,

con una vera impennata delle ore di lavoro perse in attività di sciopero, quasi interamente dovute a quelli che l'Istat registra come "motivi estranei al rapporto di lavoro", ovvero scioperi per lo più contro misure di politica economico-sociale del Governo (v. Tab. 2.1). In queste tensioni, come è noto, si inserisce drammaticamente anche il terrorismo, con il barbaro assassinio a Bologna, la sera del 19 marzo, di Marco Biagi, a tre anni di distanza da quello di Massimo D'Antona.

Tab. 2.1 - Conflitti di lavoro negli anni 2000-03 e nel quinquennio precedente (inclusi conflitti per motivi estranei al rapporto di lavoro)

	N. Conflitti	N. Scioperanti (000)	N. Ore lavoro perse (000)
1995-99	846	848	7.720
2000-03	710	2.274	14.711
Solo 2002	616	5.442	34.026

Fonte: Istat, Annuario statistico italiano, anni vari.

N.B.: 1995-1999 e 2000-2003: medie annue. Per il 2003, solo gennaio-ottobre, dati provvisori.

I dati del 2002 non considerano la manifestazione della Cgil del 23 marzo 2002, in quanto non si è trattato di uno sciopero in senso proprio. Nel 2002, su 34 milioni circa di ore di lavoro perse, quasi 28 milioni sono dovute a conflitti per ragioni "estranee al rapporto di lavoro".

Uno spiraglio si apre solo dopo l'assassinio di Biagi, quando il presidente del Consiglio dei Ministri, in un messaggio televisivo su tutte le reti pubbliche, dichiara l'intenzione di voler riprendere il dialogo con i sindacati ed annuncia un incontro per il 26 marzo. Questo incontro verrà tuttavia annullato per il rifiuto della Cgil, ma poi anche di Cisl e Uil, di prendervi parte, in segno di protesta contro affermazioni di alcuni esponenti di governo circa possibili legami tra sindacati stessi e terrorismo. Accuse, a parere dei sindacati, non sufficientemente smentite e corrette in una successiva nota del Governo.

Anziché una ripresa del dialogo si ha quindi lo sciopero generale unitario del 16 aprile, il primo indetto dalle Confederazioni da 20 anni

(l'ultimo era stato nel giugno 1982 contro la disdetta unilaterale dell'accordo sulla scala mobile da parte di Confindustria). Anche la Cisal, una delle Confederazioni dei sindacati autonomi, e la Ugl (Unione generale dei lavoratori, vicina ad Alleanza nazionale), dichiarano la loro adesione allo sciopero del 16 aprile.

Sull'altro versante, cinque tra le principali organizzazioni datoriali italiane - Confindustria, Associazione bancaria italiana, Ania (assicurazioni), Confagricoltura e Confartigianato - ricordano al Governo l'urgente necessità di attuare le riforme strutturali richieste dal Paese.

A metà maggio i sindacati reclamano con forza la ripresa del dialogo, anche prima delle elezioni amministrative in calendario per il 24 dello stesso mese, e preparano a tal fine una serie di proposte per riformare il sistema degli ammortizzatori sociali, cioè l'insieme delle misure (a partire dall'indennità di disoccupazione) volte a fornire protezione ai lavoratori in caso di perdita del posto di lavoro e di ristrutturazioni aziendali. Un tema, questo, inserito nel disegno di legge delega e già all'ordine del giorno, sia pure a fasi alterne, sin dal 1998 (cenni in proposito vi erano nel cosiddetto Patto di Natale del dicembre '98), ritenuto dai sindacati di ben maggiore importanza rispetto a quello dell'art. 18, che ha finito per monopolizzare e radicalizzare tutta la discussione successiva alla presentazione della delega stessa.

Le proposte del sindacato sono principalmente due: a) un ampliamento del grado di copertura degli ammortizzatori sociali, attraverso una estensione ad ambiti più ampi del mercato del lavoro (al di là di distinzioni settoriali e per dimensioni aziendali), un allungamento della durata (da 6 a 12 mesi) e un aumento del valore monetario (dal 40 al 60% dell'ultima retribuzione); b) un più stretto legame con le politiche attive del lavoro, legando la fruizione degli ammortizzatori stessi alla partecipazione dei lavoratori a misure e programmi, specie di tipo formativo, per facilitarne il reimpiego.

In effetti il dialogo riprende alla fine del mese (31 maggio), quando, in un incontro, Governo e Parti Sociali concordano di dare avvio ad un ampio confronto su quattro materie principali: mercato del lavoro, tasse, mezzogiorno, lavoro irregolare. La Cgil tuttavia dissente dall'estensione del confronto ai temi del mercato del lavoro, in assenza di

stralcio della questione relativa all'art. 18, e si rifiuta pertanto di sottoscrivere il verbale d'intesa firmato invece da Cisl e Uil e dalle organizzazioni datoriali. In tale verbale, tuttavia, oltre ad alcune importanti affermazioni circa la riconferma del metodo della concertazione, si indicava anche la decisione di rimuovere le misure inerenti l'art. 18 dalla delega originaria (d.d.l. 848) per trasferirle in un altro disegno di legge delega insieme alla riforma degli ammortizzatori sociali (d.d.l. 848 bis).

Si apre così una fase di confronto, sia pure problematica, che dura per tutto il mese di giugno, intrecciandosi anche con gli incontri preparatori del Documento di programmazione economica e finanziaria del Governo, e che sfocerà all'inizio di luglio nel cosiddetto "Patto per l'Italia". Un accordo, quest'ultimo, che, al di là delle contrapposte valutazioni di merito, avrà effetti sull'evoluzione della delega originaria in tema di riforma del mercato del lavoro, sbloccando lo stallo in cui era caduta e aprendo la strada, sia pure ancora lunga, alla legge 30/2003 prima e poi al decreto legislativo 276/2003 (v. *infra*, paragr. 1.3 e Sezione 5, paragr. 2).

Un segno del parziale disgelo del clima fortemente conflittuale in cui sono cadute le relazioni industriali italiane nella prima metà del 2002, e di ripresa della prassi concertativa, almeno a livello locale, è costituito nel mese di maggio anche dalla sigla del Patto di Milano per l'occupazione e lo sviluppo, tra Autorità municipali e Parti Sociali. Un accordo che rinnova quello del febbraio 2000, ma questa volta con la firma di tutte e tre le maggiori Confederazioni.

La strada della concertazione resterà tuttavia ancora accidentata per tutti e due gli anni in esame, nonostante la fase più critica sembri superata con l'estate 2002.

Novità significative in proposito potrebbero venire dal rinnovo del vertice di Confindustria, avvenuto nel maggio 2004. La nuova Presidenza della Confederazione sembra caratterizzarsi per una piattaforma che, in particolare in tema di relazioni industriali, presenta accentuati elementi di discontinuità con la precedente gestione. Un segnale di possibile ripresa del dialogo tra le Parti Sociali, sottolineato con favore da tutti gli attori interessati (v. *Il Sole-24 Ore*, 10-6-2004), è rappresentato anche dall'accordo interconfederale sul telelavoro raggiunto il 9 giugno

tra 24 associazioni datoriali e Cgil, Cisl e Uil, che recepisce un corrispondente accordo a livello europeo.

1.3 Il Patto per l'Italia

Come già anticipato, il confronto tra Governo e Parti Sociali, riannodato nell'incontro del 31 maggio, è proseguito per tutto il mese di giugno 2002, con una presenza unitaria delle organizzazioni sindacali su tre dei quattro tavoli negoziali ma senza la partecipazione della Cgil al tavolo sul mercato del lavoro. Questa Confederazione conferma la propria intenzione, su mandato degli organismi dirigenti, di non voler negoziare né tantomeno sottoscrivere alcun accordo sulla riforma del mercato del lavoro e annuncia il proposito di ricorrere alla Corte Costituzionale per incostituzionalità dei cambiamenti all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori proposti dal Governo, nonché di raccogliere 5 milioni di firme entro l'autunno per iniziative di legge popolare in tema di mercato del lavoro e per richiedere un referendum abrogativo della riforma dell'art. 18, una volta che questa fosse approvata.

Il negoziato prosegue sugli altri tavoli con esiti considerati positivamente dalla Cisl e dalla Uil.

Il 25 giugno il Consiglio generale della Cisl dà il mandato alla Segreteria confederale a proseguire i negoziati con il Governo, sia pure con alcune condizioni e prevedendo un nuovo dibattito in seno al Consiglio stesso prima dell'eventuale sottoscrizione di un accordo. Su posizioni analoghe, il Comitato centrale della Uil dà mandato alla Segreteria per la stipula dell'accordo sul mercato del lavoro.

In effetti, l'accordo tra Governo, Cisl e Uil (il cosiddetto "Patto per l'Italia - Contratto per il Lavoro, intesa per la competitività e l'inclusione sociale") viene siglato venerdì 5 luglio 2002, quasi in contemporanea con il varo del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (Dpef) da parte del Governo. Ad esso non aderisce la Cgil.

Assai più snello dell'ultimo accordo tra Governo e Parti Sociali (il cosiddetto "Patto di Natale" del dicembre 1998), l'accordo si articola essenzialmente in tre capitoli ed in tre allegati, oltre ad una breve *Pre-*

messa dove sono richiamati gli obiettivi occupazionali e di sviluppo indicati nei vertici comunitari di Lisbona e di Barcellona. I titoli dei capitoli sono rispettivamente: 1) Politica dei redditi e di coesione sociale; 2) Lo Stato Sociale per il lavoro; 3) Investimenti e Occupazione nel Mezzogiorno.

Oggetto del primo capitolo - dopo il riconoscimento (non scontato, perché in qualche contrapposizione con le tesi del *Libro Bianco*) dell'importanza della politica dei redditi concordata nel Protocollo del luglio 1993 quale "strumento principale per dare stabilità e forza alla crescita economica, assicurare il perseguimento dell'equilibrio della finanza pubblica...., salvaguardare il potere d'acquisto delle retribuzioni, conseguire l'innalzamento del tasso di occupazione"- è soprattutto il tema della riforma fiscale. Si prevede in proposito, tra altre misure, di inserire nella Legge finanziaria per il 2003 una prima consistente riduzione della tassazione personale (almeno 5,5 miliardi di euro) sui redditi fino a 25 mila euro annuali ed una riduzione delle imposte sulle persone giuridiche (due punti percentuali di aliquota; 500 milioni per riduzione dell'Irap), nonché una semplificazione della tassazione, specie per le piccole imprese.

Nel terzo capitolo le parti concordano sull'obiettivo di assicurare al Mezzogiorno tassi di sviluppo "significativamente e costantemente" più elevati che nel resto del Paese e di ridurre in misura sostanziale il gap infrastrutturale, con particolare attenzione ai trasporti, la logistica, il settore idrico e energetico, la ricerca e l'innovazione. Si fa riferimento in proposito a risorse economiche da allocare nella Legge finanziaria per il 2003, ad un aumento della spesa pubblica dedicata al Mezzogiorno ed alla riserva a tale area di almeno il 30% delle risorse destinate a settori pubblici come le ferrovie, le strade e altre infrastrutture. Tra gli strumenti diretti a tale scopo sono ricordati gli accordi di programma e la programmazione negoziata, l'implementazione dei 'patti territoriali', politiche per incentivare localizzazioni produttive nell'area, la semplificazione delle procedure per l'accesso al credito, il potenziamento dell'agricoltura e del settore agro-alimentare, il potenziamento delle infrastrutture (incluso un riferimento al ponte sullo stretto di Messina).

Il capitolo più importante è tuttavia il secondo, articolato a sua volta in 8 punti, dedicato allo Stato Sociale per il lavoro. E' qui infatti

che trovano collocazione le misure che consentono di sbloccare la situazione di stallo in cui si era trovato l'originario disegno di legge delega sulla riforma del mercato del lavoro presentato dal Governo nel novembre 2001. L'accordo, per certi aspetti, riprende e conferma misure già presenti nella delega originaria (ad esempio in tema di servizi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro). Per altri aspetti introduce invece importanti novità e correzioni, in particolare sui principali temi oggetto di forte attrito tra Governo e sindacati nei mesi precedenti: riforma dell'articolo 18; disciplina in materia di cessione di ramo d'azienda; forme di conciliazione e arbitrato. Come già anticipato, questi temi, insieme a quelli relativi alla riforma degli ammortizzatori sociali, vengono stralciati dalla delega originaria e recepiti nel disegno di legge delega 848 bis, all'esame del Senato.

I punti principali dell'accordo riguardano:

- riforma dei servizi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, con una riorganizzazione del collocamento pubblico e diffusione di servizi privati e privato-sociali promossi dalle Parti Sociali che potranno svolgere, a determinate condizioni, tutte le tipologie del servizio al mercato del lavoro (l'accordo fa in proposito specifico riferimento al Ddl. 848, del novembre 2001);

- riforma del sistema educativo e iniziative di educazione permanente che coprano richieste per 700 mila persone l'anno a partire dal 2003;

- riforma del sistema delle 'tutele attive', ovvero dei sostegni al reinserimento al lavoro, al fine di garantire una protezione generalizzata ed omogenea dei disoccupati involontari. In questo ambito si fa riferimento a una "stretta correlazione tra erogazione dei sussidi e diritti-doveri del disoccupato", attraverso verifiche periodiche dell'effettivo stato di disoccupazione involontaria, la disponibilità ad attività di formazione e alla accettazione di offerte di lavoro, prevedendo la perdita dei benefici in caso di carenza di tali condizioni;

- misure volte a ridefinire l'indennità di disoccupazione ordinaria per un periodo continuativo massimo di 12 mesi e con un importo elevato al 60% dell'ultima retribuzione nei primi 6 mesi, per poi scendere al 40% e 30% nei due successivi trimestri. La durata massima comples-

siva dei trattamenti di disoccupazione è portata a 24 mesi nel quinquennio (30 nel Mezzogiorno). Per queste misure di riforma degli ammortizzatori sociali è prevista la copertura per una spesa di almeno 700 milioni di euro per anno. E' inoltre prevista l'attivazione di programmi formativi con frequenza obbligatoria per i soggetti che percepiscono l'indennità, predisponendo in proposito l'apertura di un tavolo di concertazione tra Governo, Regioni, Province e Parti Sociali entro 60 giorni dall'accordo stesso;

- riorganizzazione degli incentivi alle imprese per l'assunzione di particolari categorie di lavoratori;

- misure temporanee e sperimentali a sostegno dell'occupazione regolare e della crescita dimensionale delle imprese. E' in questo ambito che trova collocazione un netto ridimensionamento delle ipotesi di modifica dell'art. 18 originariamente previste dalla delega del novembre 2001. In particolare, delle tre originarie ipotesi di deroga all'art. 18, l'accordo (punto 2.6) ne tiene in piedi una sola, prevedendo appositi provvedimenti di legge che, in via sperimentale per un periodo di 3 anni, comportino la non inclusione di lavoratori neo-assunti a tempo indeterminato ai fini del computo della soglia dei 15 dipendenti al di sopra della quale scatta la protezione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori (obbligo per le imprese di reintegro del lavoratore licenziato senza giusta causa o giustificato motivo). Per evitare abusi, dalla misura sono escluse le imprese che nei 12 mesi precedenti il provvedimento di legge in questione abbiano in media occupato più di 15 dipendenti, rientrando quindi nelle previsioni dell'art. 18. Decorsi 24 mesi dall'entrata in vigore dei provvedimenti in questione, l'accordo prevede una verifica tra Ministero del Lavoro, datori di lavoro e sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale per valutare l'efficacia della misura a fini di promozione di occupazione regolare e di crescita dimensionale delle piccole imprese;

- revisione della normativa in tema di cessione di ramo d'azienda introdotta nel febbraio 2001, richiamando il pieno rispetto delle regole comunitarie in proposito, ripristinando alcuni vincoli e prevedendo comunque un avviso comune delle Parti Sociali in tempi coerenti con l'esame parlamentare;

- previsione di un avviso comune anche su forme condivise di conciliazione e arbitrato;
- impegno del Governo a promuovere, a completamento delle riforme in corso, uno Statuto dei lavori che si configuri come testo unico sulla legislazione del lavoro, e conseguente impegno a convocare entro l'anno un tavolo di confronto con le Parti Sociali per accompagnare il processo di elaborazione e decisione in merito.

La stipula del Patto per l'Italia porta con sé fortissimi contrasti tra le maggiori Confederazioni. Valutazione nettamente negativa è espressa da parte della Cgil, che accusa il Patto di attuare un approccio neo-corporatista, fondato per di più su basi di debole rappresentatività. La maggiore Confederazione conferma la volontà di raccogliere le firme per un referendum abrogativo, una volta tradotte in legge ed approvate le norme relative.

Le altre Confederazioni sottolineano invece gli aspetti positivi dell'accordo, ed in particolare la riaffermazione dell'importanza della concertazione e della politica dei redditi, nello spirito del Protocollo del luglio 1993, non scontata dopo la derubricazione subita nel *Libro Bianco* dell'ottobre 2001 e i conflitti che ne erano seguiti. Cisl e Uil sottolineano altresì come siano stati sostanzialmente corretti i punti, ritenuti dai sindacati più critici, della delega originaria sul mercato del lavoro, con riferimento in particolare al forte ridimensionamento in tema sia di modifiche dell'art. 18 sia di cessione di ramo d'azienda. Gli organismi dirigenti di Cisl e Uil approvano i contenuti dell'accordo, ed entrambe respingono la richiesta della Cgil di sottoporre l'accordo all'approvazione dei lavoratori tramite referendum.

Nonostante le polemiche ed i forti contrasti tra le Confederazioni, e tra la maggiore di esse e il Governo, l'accordo di luglio 2002 rimuove alcuni ostacoli ed apre la strada a un percorso in parte più spedito della delega sulla riforma del mercato del lavoro. Per la riforma del collocamento e l'introduzione di nuove tipologie di rapporto di impiego, occorreranno tuttavia ancora circa 8 mesi prima di arrivare alla Legge n. 30 del 14 febbraio 2003, quasi un anno per l'emanazione all'inizio di giugno del decreto attuativo da parte del Governo ed oltre un anno per l'approvazione definitiva del Decreto legislativo n. 276, 10 settembre

2003, entrato in vigore il 24 ottobre 2003 (per un esame dettagliato, v. sezione 5, par. 2).

Le parti stralciate dalla delega originaria, attinenti la riforma degli ammortizzatori sociali e la deroga sull'art. 18, giacciono tuttora (inizio maggio 2004) in Parlamento, nel disegno di legge delega 848 bis.

Infine altre parti dell'accordo, relative soprattutto alla riforma fiscale, hanno trovato recepimento nella Legge finanziaria per il 2003, criticata però anche da Cisl e Uil per la insufficiente attenzione ai problemi del Mezzogiorno.

I rapporti tra Cgil e Governo, e tra la maggiore Confederazione da un lato e Cisl e Uil dall'altro, restano critici per tutto il 2002, ed anche oltre, con implicazioni sugli sviluppi della concertazione.

Alla fine di luglio la Cgil, pur avendo partecipato alla discussione, non si unisce a 36 organizzazioni sindacali e associazioni datoriali nella formulazione di un 'avviso comune' al Governo circa modifiche da apportare alla normativa precedentemente introdotta dal Governo stesso per favorire l'emersione di imprese dall'economia sommersa, normativa rivelatasi inefficace.

Nel mese di settembre Guglielmo Epifani subentra a Sergio Cofferati alla guida della Cgil. Nel suo discorso di insediamento, Epifani reitera le dure critiche della sua organizzazione al Patto per l'Italia, sostenendo che non avrebbe nulla a che vedere con lo sviluppo ma ridurrebbe solo i diritti dei lavoratori, e conferma lo sciopero generale di una giornata già precedentemente indetto dalla Cgil per il 18 ottobre, aggiungendo come motivazione, oltre alla protesta contro l'accordo di luglio, anche quella contro la Legge finanziaria per il 2003 (peraltro criticata in alcune sue parti anche da Cisl e Uil). Una nuova dimostrazione nazionale, promossa solo dalla Cgil, viene tenuta a fine novembre a Napoli per lo sviluppo del Mezzogiorno e di nuovo contro la Legge finanziaria per il 2003. Questa protesta è seguita da un nuovo sciopero generale di 4 ore il 21 febbraio 2003, indetto senza consultazione con le altre Confederazioni, contro la 'deindustrializzazione' e per una nuova politica di sviluppo del Paese. Infine il 10 marzo la Cgil presenta un pacchetto di 4 proposte di legge di iniziativa popolare (sostenute dalla raccolta di oltre 5 milioni di firme), per la riforma del mercato del lavo-

ro alternativa a quella in corso di attuazione da parte del Governo (ammortizzatori sociali, garanzie contro licenziamenti senza giusta causa, diritti per i lavoratori atipici, arbitrato in controversie per licenziamento).

Un quadro, quindi, di perdurante tensione nei rapporti tra le maggiori Confederazioni, appesantito anche da divisioni sul piano contrattuale nella importante categoria dei metalmeccanici. In tale ambito restano infatti, ed anzi si acuiscono, le tensioni tra la Fiom-Cgil da un lato e le due federazioni aderenti a Cisl e Uil dall'altro, con la decisione della prima di presentare una piattaforma rivendicativa che non tenga conto dei criteri di politica dei redditi fissati nel Protocollo di luglio 1993, ritenuti superati. Una differenza di linea rivendicativa che sfocia, ai primi di maggio 2003, nella firma del contratto collettivo nazionale solo da parte di Fim e Uilm, con la Fiom in posizione nettamente contraria, che ritiene il nuovo contratto su vari aspetti un peggioramento rispetto al precedente contratto del 1999. Dall'estate la Fiom avvia una campagna di pre-contratti a livello aziendale (specie nelle aziende di medie dimensioni di Lombardia, Piemonte, Emilia, Toscana) al fine di ottenere una riapertura del contratto nazionale, a cui Federmeccanica è assolutamente contraria, e organizza il 7 novembre uno sciopero nazionale di otto ore di tutto il settore. In precedenza la Fiom, nonostante il dissenso della Confederazione di appartenenza, si era unita a due partiti politici della sinistra, Rifondazione Comunista e Verdi, nella raccolta di firme per un referendum a favore dell'estensione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori anche alle imprese con meno di 16 dipendenti. Il referendum - dichiarato valido dalla Corte Costituzionale nel mese di gennaio 2003 - si è tenuto nel mese di giugno, con una partecipazione al voto del 25,7% degli aventi diritto e pertanto fallito per non aver raggiunto il quorum di almeno il 50%.

Dopo lo sciopero del 21 febbraio 2003 viene avviato, per la prima volta da oltre dieci anni, un confronto diretto tra Confindustria e le tre maggiori Confederazioni (Cgil, Cisl e Uil) sulla situazione del sistema produttivo del Paese, con lo scopo di predisporre un documento comune (sorta di 'Patto per la competitività', secondo Pezzotta, segretario della Cisl) da sottoporre al Governo, in vista del nuovo Documento di Programmazione Economica e Finanziaria. Il negoziato si svolge su

quattro tavoli (infrastrutture e energia, ricerca e innovazione, formazione, Mezzogiorno), e perviene a conclusione positiva nel mese di giugno. I suoi effetti sulla politica del Governo saranno piuttosto scarsi, almeno per tutto il 2003, trovando scarso recepimento anche nella Legge finanziaria per il 2004.

A contribuire ad un parziale allentamento delle tensioni tra le maggiori Confederazioni (ma non tra queste e Governo) sarà anche la ripresa di iniziative comuni contro le ipotesi di riforma del sistema previdenziale, tornate all'ordine del giorno nell'agenda del Governo nei primi mesi del 2003, dopo essere rimaste in silenzio per oltre un anno (v. paragrafo seguente).

1.4 La legge delega sulla previdenza e la sua evoluzione

Mentre, come si è accennato, in tema di riforma del mercato del lavoro, con il varo della delega a metà novembre 2001, il Governo aveva accelerato i tempi e in parte (secondo alcuni osservatori) forzato i contenuti rispetto a quanto previsto nel *Libro Bianco*, in tema di riforma della previdenza ed utilizzo del Trattamento di fine rapporto il confronto era proseguito fino a poco prima di Natale 2001. Ma anche qui, dopo un'apparente possibilità di arrivare ad un accordo con i sindacati su vari aspetti, si verifica alla fine una rottura piuttosto marcata.

Il disegno di legge delega, collegato alla Legge finanziaria per il 2002, si propone di innalzare l'età media del pensionamento in Italia, affrontando in primo luogo direttamente l'annosa questione delle pensioni di anzianità (legate cioè all'anzianità contributiva e non all'età anagrafica), già peraltro riformate dalla Legge Dini del 1995. In particolare, sono previsti sostanziosi incentivi salariali derivanti da sgravi fiscali e contributivi ai lavoratori con i requisiti per la pensione di anzianità che accettino di posporre l'esercizio di tale diritto per almeno due anni, sottoscrivendo al tempo stesso un contratto di impiego a tempo determinato per il medesimo periodo, ulteriormente rinnovabile per un periodo più breve. In secondo luogo, in accordo con indicazioni comunitarie, è prevista una liberalizzazione dell'età pensionabile, consenten-

do ad un lavoratore, previo accordo con il datore di lavoro, di restare al lavoro anche dopo il compimento del 65esimo anno di età (60 per le donne), dietro riconoscimento di incentivi analoghi a quelli per i lavoratori con pensione di anzianità. Altro punto molto importante della delega è quello che riguarda la riforma del trattamento di fine rapporto (Tfr), di cui viene proposto l'utilizzo per dare un forte impulso al pilastro della previdenza integrativa o complementare. La delega prevede a tal fine il trasferimento obbligatorio del Tfr ai fondi pensione (fondi "chiusi", istituiti da sindacati e imprese via contrattazione collettiva, o fondi "aperti", istituiti da banche, compagnie di assicurazione e altre organizzazioni private), compensando le imprese della perdita finanziaria che subirebbero (il Tfr è normalmente una rilevante fonte di finanziamento per le imprese) attraverso facilitazioni per l'accesso al credito e riduzioni del costo del lavoro. Infine, la delega prevede una riduzione tra 3 e 5 punti percentuali dei contributi sociali pagati dalle imprese per i lavoratori neo-assunti con contratto a tempo indeterminato, appartenenti a specifiche categorie, senza effetti sul trattamento pensionistico di tali lavoratori.

E' da notare che, nella legislazione vigente al momento del disegno di legge delega (fine 2001), i lavoratori non sono obbligati a versare il Tfr nei fondi pensione, opzione che possono esercitare su base del tutto volontaria. Ed inoltre che non vi è una equivalenza tra fondi "chiusi" e fondi "aperti", in quanto i lavoratori possono aderire ad un fondo aperto solo in assenza di un fondo chiuso nell'impresa e categoria di appartenenza.

La posizione di Cgil, Cisl e Uil sul disegno di legge delega in materia previdenziale è abbastanza articolata. Da un lato i sindacati vedono favorevolmente il fatto che la delega non introduca vincoli severi a carico dei lavoratori con diritto a pensione di anzianità, seguendo piuttosto la strada degli incentivi economici per incoraggiare i lavoratori a rinviare l'uscita dal lavoro e innalzare l'età media effettiva di pensionamento. In ciò riconoscono al Governo di avere accolto una loro richiesta. Tuttavia manifestano preoccupazione e contrarietà su altri aspetti: preoccupazione circa un supposto indebolimento complessivo del sistema previdenziale pubblico e netta contrarietà soprattutto su due punti specifici. Innanzitutto la previsione del versamento obbligatorio delle

quote future di Tfr verso i fondi pensione integrativi, in quanto ciò limiterebbe la libertà di scelta dei lavoratori e andrebbe a svantaggio dei fondi pensione promossi dalla contrattazione collettiva. In secondo luogo, la riduzione dei contributi sociali a carico delle imprese per i lavoratori neo-assunti, in quanto, a parere dei sindacati, porterebbe a squilibri finanziari nel sistema previdenziale pubblico, minando le prestazioni future e la sostenibilità stessa del sistema nel medio-lungo periodo.

A queste distanze di merito si aggiunge, approfondendo la contrapposizione con il Governo, la scarsa propensione di quest'ultimo ad accettare un vero e proprio negoziato su una materia che il sindacato ritiene come appartenente alla propria azione di tutela. Questa contrapposizione è destinata ad acuirsi ulteriormente con la previsione da parte del Governo di ricorrere al voto di fiducia su un tema di così rilevante impatto sociale.

La posizione di Confindustria sul provvedimento è abbastanza critica, ritenendolo inadeguato a ridurre significativamente il costo della previdenza pubblica e i corrispettivi oneri a carico delle imprese considerati ormai insostenibili per la loro competitività. Pieno sostegno viene espresso alla misura relativa alla decontribuzione, ritenuta da Confindustria e dalle altre associazioni datoriali una condizione indispensabile per accettare lo smobilizzo del Trattamento di fine rapporto.

Nonostante queste posizioni differenziate, e le critiche che da entrambe le Parti Sociali vengono al Governo su l'uno o l'altro aspetto della delega (o forse proprio per questo), il provvedimento in materia previdenziale resta in secondo piano per tutto il 2002, senza l'attenzione continua riservata alla riforma del mercato del lavoro. Il 27 febbraio 2003 il testo della delega viene approvato alla Camera dei Deputati, con 248 voti a favore e uno contrario, mentre i partiti di opposizione non partecipano al voto in segno di protesta. I principi fondamentali del testo approvato sono quelli sopra ricordati (liberalizzazione dell'età di pensionamento; riforma delle pensioni di anzianità con forti incentivi fiscali e contributivi a restare al lavoro anche dopo aver maturato i requisiti; incentivi alla previdenza integrativa con trasferimento obbligatorio del trattamento di fine lavoro; decontribuzione per i neo-assunti fino ad un massimo di 5 punti percentuali, con riduzione quindi del costo del lavoro per le imprese).

La previsione di una rapida approvazione della delega anche al Senato non troverà tuttavia riscontro nella realtà, ed il percorso si è rivelato molto accidentato per tutto il 2003 e ancora nei primi mesi del 2004. Solo a metà aprile 2004, dopo vari rinvii, il testo viene infatti varato in sede referente dalla Commissione Lavoro del Senato e arriva in Aula per il dibattito, in una versione tuttavia diversa in vari punti dal testo approvato alla Camera, così da richiedere in ogni caso una nuova lettura anche in quel ramo del Parlamento. I problemi e i rinvii sono legati alle critiche delle Parti Sociali, ma anche a talune divisioni interne alla maggioranza.

Dopo l'approvazione della delega alla Camera, ed una parziale, ancorché infruttuosa, ripresa del confronto tra Governo e Parti Sociali nella primavera 2003 (v. in particolare l'incontro del 17 aprile tra il ministro Maroni e le maggiori Confederazioni sindacali), il problema torna di grande attualità in coincidenza con la Legge finanziaria per il 2004, la terza del Governo in carica. Alla fine di settembre il Governo discute infatti se collegare la riforma alla legge finanziaria stessa, imprimendo in tal modo una forte accelerazione al dibattito parlamentare e, almeno nelle intenzioni, al processo di approvazione. Su pressione della Lega, tuttavia, la strada prescelta non sarà quella di interventi nella Legge finanziaria bensì quella di un maxi-emendamento del Governo al disegno di legge delega in discussione al Senato, emendamento che dovrebbe in ogni caso garantire un risparmio a regime dello 0,7% di Pil. Tale emendamento, varato a inizio ottobre, in parte conferma ed in parte modifica/specifica aspetti già previsti dalla delega, nel modo seguente:

a. superincentivi a partire dal 2004 per favorire la permanenza al lavoro dei soggetti in possesso dei requisiti per la pensione di anzianità. Gli incentivi consistono nel ricevere in busta paga la quasi totalità dei contributi altrimenti versati alla previdenza (30% al lavoratore, 2,7% alle imprese);

b. introduzione dal 2008 del vincolo di 40 anni di contributi per accedere alla pensione, indipendentemente dall'età, lasciando in via sperimentale fino al 2015 la possibilità del pensionamento di anzianità, ma con forti penalizzazioni (calcolo dell'assegno interamente con il

metodo contributivo); resta fermo il canale della pensione di vecchiaia (65 anni di età per gli uomini, 60 anni per le donne);

c. sviluppo della previdenza integrativa con destinazione obbligatoria del Tfr maturando ai fondi pensione, rimanendo al lavoratore libertà di scelta tra fondi 'chiusi' e fondi 'aperti';

d. decontribuzione per i neoassunti fino a 5 punti percentuali.

Le tre maggiori Confederazioni sindacali restano fortemente contrarie, sia sui contenuti (in particolare sul cosiddetto 'scalone' dal 2008), che sul metodo, a causa della compressione del necessario confronto con le Parti sociali. Per protesta proclamano uno sciopero generale di 4 ore per il 24 ottobre, cui si unirà anche la Unione Generale del Lavoro (UGL). La protesta è rivolta contro la Legge finanziaria nel suo complesso e le supposte, gravi carenze della politica economica del Governo, incapace peraltro, secondo le Confederazioni, di tenere sotto controllo l'inflazione con danno al potere d'acquisto delle retribuzioni dei lavoratori. Carenze per rimediare alle quali, secondo Cgil Cisl e Uil, il Governo utilizzerebbe la riforma delle pensioni, finalizzata solo a "fare cassa" e a tranquillizzare le Autorità europee, senza risolvere i sottostanti problemi strutturali. Le Confederazioni rimproverano anche al Governo la disattenzione ai problemi del Meridione, i tagli ai trasferimenti ai Governi locali, che si tradurrebbero in riduzioni dei servizi sociali forniti ai cittadini, nonché di aver lasciato cadere nel vuoto il "patto per lo sviluppo, l'occupazione e la competitività" sottoscritto con Confindustria nel mese di giugno. E chiedono con forza una ripresa del dialogo sociale e delle procedure della concertazione, minacciando in caso contrario nuove proteste.

Nonostante l'accelerazione impressa dall'emendamento del Governo, per quanto riguarda la delega in materia previdenziale l'anno si chiude in una situazione di incertezza. Non solo, come già ricordato, per l'opposizione dei sindacati, ma anche per il permanere di sensibili differenze di impostazione all'interno delle forze di maggioranza, che perdureranno anche nei primi mesi del 2004, mentre le maggiori Confederazioni promuovono per il 26 marzo uno sciopero generale di 4 ore, per la questione delle pensioni e per la politica industriale e fiscale, la spesa sociale, la politica dei redditi.

Alla fine del mese di aprile, tuttavia, il provvedimento viene approvato dalla Commissione Lavoro del Senato in sede referente e arriva in aula, sebbene la situazione resti ancora indeterminata, con posizioni non del tutto concordanti nella maggioranza, oltre naturalmente alle numerose proposte di modifica sostenute dall'opposizione. Ma il 14 maggio, dopo un'intesa raggiunta all'interno della maggioranza, il Governo, preoccupato dei possibili effetti di ulteriori rinvii nella comunità finanziaria internazionale, pone la fiducia sul provvedimento, ottenendo 153 voti a favore e 88 contrari.

Rispetto alle principali questioni ancora in discussione, più volte sopra ricordate, il testo approvato prevede che:

- dal 2008, le condizioni per andare in pensione di anzianità sono fissate a 60 anni (61 per i lavoratori autonomi) con 35 di contributi, innalzando quindi il limite vigente di 57 anni di età, con un innalzamento della soglia a 61 anni (62 per gli autonomi) nel 2010 e probabilmente, dopo una verifica nel 2013, a 62 anni (63 per gli autonomi) nel 2014. Resta la possibilità di andare in pensione con 40 anni di contributi indipendentemente dall'età, mentre restano ferme le condizioni per la pensione di vecchiaia (65 anni per gli uomini, 60 per le donne). La possibilità di andare in pensione a 57 anni di età (e 35 di contributi) anche dopo il 2008 resterà per le donne, ma con penalizzazioni (conteggio della rendita con metodo contributivo);

- per i lavoratori impiegati in attività usuranti, i cosiddetti "precoci", i militari e le forze dell'ordine, anche dopo il 2008 rimarranno in vigore le regole vigenti per il pensionamento anticipato;

- riduzione da 4 a 2 delle finestre annuali per accedere all'anzianità;

- per il periodo 2004-2007, i lavoratori che, avendo acquisito i requisiti per la pensione di anzianità (57 anni di età e 35 di contributi), rinviano il ritiro dal lavoro per almeno 2 anni, riceveranno in busta paga, esentasse, l'intero ammontare dei contibuti previdenziali destinati all'Inps (32,7%). Incentivi anche per coloro che, avendo raggiunto i requisiti, continuano a lavorare part-time;

- trasferimento del Tfr nei fondi per la pensione complementare con un meccanismo di silenzio/assenso (al momento dell'assunzione per i

neo-assunti, entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge per i già occupati);

- aumento dal 3 al 4% del contributo di solidarietà sulle cosiddette "pensioni d'oro" tra il 2007 e 2015;
- introduzione di regole e controlli comuni per tutte le forme di previdenza complementare (fondi 'chiusi', fondi 'aperti', polizze assicurative).

Molto dura la reazione sia dei partiti di opposizione sia dei sindacati, anche se le tre maggiori Confederazioni non indicono, almeno nell'immediato, scioperi di protesta.

Date le modifiche subite rispetto al testo a suo tempo approvato alla Camera (27 febbraio 2003), prima della approvazione definitiva il disegno di legge delega deve comunque tornare in seconda lettura all'esame dell'altro ramo del Parlamento, cui dovranno seguire i decreti attuativi. Il dibattito tra le forze politiche e la mobilitazione delle forze sociali sul tema della riforma delle pensioni si protrarrà sino alla definitiva approvazione del provvedimento di legge (luglio 2004).

2. L'evoluzione degli assetti contrattuali a livello confederale

2.1 Il dibattito tra le Parti Sociali e gli esperti sulla riforma della struttura contrattuale ereditata dal Protocollo del luglio 1993

Come già negli anni precedenti, e nonostante le forti sollecitazioni in materia contenute nel *Libro Bianco*, anche nel biennio in esame la discussione relativa alla riforma della struttura contrattuale definita nell'accordo del luglio 1993 è proseguita tra alti e bassi, con la partecipazione di protagonisti ed esperti, ma senza approdare nei fatti a modificazioni sostanziali. Sola eccezione, però di notevole importanza, è, verso la fine del periodo in esame (dicembre 2003), l'ipotesi di accordo interconfederale raggiunta nel settore dell'artigianato, dapprima senza il consenso della Cgil, ma poi, dopo alcune modifiche, solennemente sottoscritto presso il CNEL il 3 marzo 2004 da tutte e tre le maggiori Confederazioni sindacali.

Ma andiamo con ordine.

Alla vigilia del periodo in esame, è lo stesso Governo, con il *Libro Bianco* dell'ottobre 2001[1], a sollecitare una revisione del modello contrattuale definito dal Protocollo del luglio 1993, pur riconoscendo che si

1. Ministero del Lavoro, *Libro Bianco sul mercato del lavoro*, Roma, ottobre 2001, in particolare Parte prima, sezione 2.5 *(Salari e produttività)* e Parte seconda, sezione III.1 *(Sistema contrattuale)*. Tutti i riferimenti sono tratti dall'edizione allegata a *Il Sole-24 Ore*, 6 aprile 2002.

tratta di una tipica materia la cui regolazione spetta all'autonomia delle Parti Sociali. A partire dalla affermazione secondo la quale il modello contrattuale del 1993 è "sopravvissuto alle condizioni per le quali fu concepito" (p. 10), e che la struttura relativamente centralizzata prevista nel 1993 "anche se contribuisce a regolare la coerenza macroeconomica, tuttavia ostacola gli aggiustamenti relativi dei salari", con effetti negativi sulla riduzione della disoccupazione (p. 60), si raccomanda un duplice intervento di riforma. Da un lato uno snellimento del ruolo del contratto nazionale di categoria, assimilato ad una sorta di accordo quadro con la funzione di garantire un salario minimo (una funzione svolta in altri ordinamenti dal salario minimo legale), che potrebbe anche avere un periodo di validità diverso dall'attuale, senza rinnovo biennale, in coerenza con i documenti programmatici del Governo che fissano le grandezze economiche. Dall'altro, un rafforzamento della contrattazione decentrata, per rendere più flessibile la struttura della retribuzione e ridistribuire la produttività, senza sovrapposizioni col livello superiore[2], in un quadro di rafforzata coerenza di tutti gli incrementi retributivi collettivamente determinati con le dinamiche dell'inflazione. Una proposta che, nel *Libro Bianco*, è basata sulla considerazione che la struttura contrattuale del 1993, determinando con la contrattazione di categoria "livelli salariali, in termini relativi rispetto alla retribuzione media effettiva, piuttosto elevati"[3], si sarebbe rivelata nei fatti incapace di introdurre "modifiche sostanziali nei meccanismi di determinazione dei differenziali salariali esterni, fra imprese, fra settori e fra aree territoriali" (p. 18). Modifiche dei differenziali, soprattutto territoriali, che sarebbero invece necessarie per correggere gli squilibri territoriali nei tassi di

2. La contrattazione decentrata "non dovrebbe produrre un effetto di sommatoria sulla dinamica complessiva delle retribuzioni", e quindi non dovrebbe essere "sovrapponibile allo stesso CCNL", ma non dovrebbe nemmeno prevedere "trattamenti inferiori ai minimi previsti dal CCNL" (*Libro Bianco*, p. 60).

3. I livelli salariali garantiti dal CCNL corrisponderebbero a circa i due terzi-tre quarti del salario medio effettivo, sensibilmente al di sopra del 50% assicurato dai salari minimi legali in altri Paesi concorrenti con l'Italia (*Libro Bianco*, p. 18).

disoccupazione, in Italia tra i più elevati in Europa, e favorire la riemersione del "sommerso"[4].

Nella stessa direzione, ma più articolata, è una proposta formulata da Marco Biagi poco prima del suo assassinio, che ipotizza un modello basato su un unico livello di contrattazione, di categoria o aziendale, "a scelta delle parti e ispirato a una logica di alternatività tra contrattazione di primo e secondo livello"[5]. La novità consiste in questa "logica di alternatività", ovvero nella libertà di opzione "tra l'adozione di un contratto collettivo inter-aziendale e il negoziato per ogni singola unità di lavoro, anche sub-aziendale nel caso di siti produttivi collocati in zone geografiche significativamente diversificate". Ma analoga alla proposta del *Libro Bianco* è la funzione affidata alla contrattazione nazionale di assicurare una sorta di salario minimo legale, che salvaguardi il potere d'acquisto delle retribuzioni minime (quindi intorno al 50% del salario medio effettivo, discretamente al di sotto di quanto garantito dai contratti nazionali vigenti), riconoscendo con ciò esplicitamente che il processo di decentralizzazione per essere efficace ha bisogno di coordinamento. Perciò "adeguati livelli di sicurezza collettiva e di compromesso strategico a livello di categoria, nazionale o europeo, saranno le chiavi del successo della contrattazione aziendale in futuro". Un coordinamento che, secondo l'ipotesi avanzata, potrebbe essere assicurato anche a livello regionale, in coerenza con la riforma del Titolo V della Costituzione. Un modello, dunque, secondo le stesse parole di Biagi, non di radicale decentralizzazione ma di "derogabilità presidiata", di uscita concordata dal primo livello nazionale o regionale, estensibile non solo al settore privato ma anche a quello pubblico (che peraltro sarebbe maggiormente interessato dalla riforma in senso regionalistico della Costituzione).

---

4. Tale proposta di decentramento contrattuale è estesa nel *Libro Bianco* anche al settore delle pubbliche amministrazioni, dove però potrebbe avere effetti ben diversi, se non opposti, a quelli attesi, almeno fino a quando non venga stabilita a livello decentrato una effettiva contrapposizione di interessi tra datori di lavoro pubblici e rappresentanze dei lavoratori, nonché una effettiva coincidenza tra responsabilità delle decisioni contrattuali (e costi connessi) e responsabilità del reperimento delle risorse necessarie per coprire quei costi (v. in proposito Bordogna 2003).
5. Riportata in *Il Sole- 24 Ore*, 21-3-2002.

In questa sede si può osservare, peraltro, che in tale ipotesi, come in quella del *Libro Bianco*, i dettagli sono molto importanti. Cruciale è in particolare la specificazione del grado di protezione delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro assicurato dal livello superiore (nazionale di categoria). Se questa protezione è infatti piuttosto consistente, come nel quadro definito dall'accordo del luglio 1993 e nell'esperienza successiva (o in misura non troppo distante), gli effetti di mutamento rispetto alla situazione determinatasi nel decennio successivo all'accordo del 1993 non sarebbero molto rilevanti. Se invece il ruolo del contratto nazionale venisse fortemente 'smagrito', allora si porrebbe il problema di tutti quei lavoratori che sono protetti soltanto dal contratto di livello superiore ed esclusi da quello aziendale. Non a caso le posizioni sindacali (specie in ambito Cisl e Uil) che non escludono una revisione dell'assetto del 1993, in direzione di un potenziamento del livello decentrato (territoriale o aziendale), sottolineano però con forza tale problema, fino ad ipotizzare una sorta di obbligatorietà, o "esigibilità", del secondo livello di contrattazione[6]. Una obbligatorietà a cui le imprese, e in particolare Confindustria, si sono sempre mostrate decisamente contrarie.

Dal canto loro, le Parti Sociali, come in parte già accennato, non sono concordi, anche al loro interno.

Sul fronte sindacale, mentre Cisl e Uil sono aperte ad un riequilibrio del rapporto tra i due livelli contrattuali, con una revisione del ruolo della contrattazione nazionale di categoria ed un potenziamento del livello decentrato, la Cgil è propensa a prevedere un'azione di razionalizzazione e di accorpamento volta a ridurre la numerosità dei contratti

---

6. In direzione analoga, ma più articolata, v. ad esempio la proposta di Guido Baglioni *(Per un assetto più attuale della contrattazione collettiva,* dattiloscritto, Roma, 2002) che, con qualche semplificazione, prevede accanto al livello nazionale l'esigibilità di un secondo livello territoriale, ma non della contrattazione aziendale, che resta opzionale e a prevalente impronta partecipativa. Le piattaforme di Fim e Uilm alla fine del 2002 per il rinnovo del contratto nazionale dei metalmeccanici prevedono invece, oltre agli incrementi retributivi per il recupero dell'inflazione reale e per la copertura di quella programmata, anche una quota (non particolarmente consistente, ma non meramente simbolica) destinata ai lavoratori di imprese prive di contrattazione di secondo livello.

nazionali. Le motivazioni per questa posizione sono innanzitutto che il sistema contrattuale uscito dall'accordo del 1993, con la sua struttura bipolare e l'equilibrio ivi stabilito tra i due livelli, ha tutto sommato dato buona prova. Un'importante motivazione, secondo questa posizione, risiede negli accentuati dualismi che caratterizzano la realtà economica e sociale italiana. Dualismi settoriali, territoriali e per classe dimensionale delle imprese che comportano un radicamento molto diseguale della contrattazione di secondo livello, con una copertura nell'industria di circa il 30-35% delle imprese e 50-60% dei lavoratori nelle imprese al di sopra dei 20 dipendenti, ma ancora meno se si includono le imprese più piccole, come confermano diverse rilevazioni empiriche in proposito (Bordogna 1999; Istat, 1999; Bordogna-Pedersini, 2001) con percentuali certamente assai inferiori nel settore dei servizi privati. Ciò giustificherebbe il mantenimento di un contratto nazionale di categoria "robusto", che garantisca a tutti i lavoratori, anche quelli non coperti dalla contrattazione di secondo livello, non solo la tutela del valore reale delle retribuzioni, ma anche la partecipazione in certa misura agli incrementi della produttività media della categoria di appartenenza.

Questa posizione, come detto, è prevalente nella Cgil, ma presente anche in altri settori del sindacalismo confederale e tra vari osservatori, non escludendo peraltro che qualche aggiustamento significativo possa essere fatto, specie in direzione di un riequilibrio tra i livelli ed un ripensamento del ruolo del secondo livello (v. ad es, Regalia, 1993), ma senza stravolgere l'impianto del 1993.

Anche all'interno del fronte imprenditoriale le posizioni non sembrano del tutto uniformi. Da un lato vi è chi (specie Federmeccanica[7]), ipotizza una netta semplificazione della struttura contrattuale, con l'abolizione *tout court* del livello nazionale di categoria e lo spostamento di tutta la contrattazione a livello aziendale, così da garantire maggiore flessibilità al sistema e vicinanza ai luoghi in cui si creano le risorse. Insieme al totale decentramento della contrattazione si raccomanda altresì un potenziamento del legame, già previsto dall'accordo di luglio, delle

7. Cfr. ad esempio l'intervista a Alberto Bombassei, Presidente di Federmeccanica, in *Il Sole-24 Ore*, 12 marzo 2002.

dinamiche retributive con i criteri di performance aziendale (produttività, redditività ecc.), con carattere di variabilità. Non viene specificato, in questa posizione, cosa succederebbe ai dipendenti delle imprese dove la contrattazione di secondo livello non è praticata.

Questa posizione, specie l'abolizione senz'altro del livello nazionale di contrattazione, non sembra del tutto condivisa nello stesso gruppo dirigente della Confindustria[8]. La forte accentuazione sul ruolo del livello decentrato di contrattazione è vista con cautela, e nella stessa Relazione del Presidente D'Amato all'assemblea di Confindustria del maggio 2003 il tema del decentramento della contrattazione non è menzionato. Sono peraltro interessanti in proposito, a indicazione delle notevoli differenze esistenti tra le imprese, i risultati di una rilevazione condotta nella primavera del 2002 su un campione rappresentativo di 1100 imprenditori italiani con 10 e più addetti dell'industria e dei servizi (commercio e altri servizi). Secondo tale rilevazione, infatti, solo il 30,6% degli intervistati sarebbe a favore di una struttura contrattuale limitata al solo livello aziendale/territoriale, il 12% a favore del solo livello nazionale, mentre la maggioranza (57,4%) mostra una preferenza per un sistema su due livelli come l'attuale, sebbene "con molta autonomia a livello aziendale e territoriale". Una percentuale, quest'ultima, che sale al 68% circa nelle aziende con 50 o più addetti[9]. Ciò mostrerebbe che oltre i due terzi delle imprese con più di 50 dipendenti reputa ancora utile l'esistenza di un contratto di lavoro nazionale, probabilmente per i benefici che a ciò sono connessi in termini di regolazione della concorrenza tra imprese sul prezzo e le condizioni di impiego del fattore lavoro e di stabilizzazione delle relazioni industriali, spostando l'eventuale conflitto al di fuori dei confini aziendali.

Una intensificazione del dibattito si è registrata alla fine del 2002 e nel 2003.

---

8. V. ad es. Guidalberto Guidi, consigliere delegato di Confindustria per i problemi sindacali, in *Il Sole-24 Ore*, 20 febbraio 2002.

9. Cfr. l'indagine promossa da *"Il Sole-24 Ore"* e realizzata dalla Fondazione Nord-Est di Venezia, nel dossier *L'Italia delle Imprese*, allegato a "*Il Sole-24 Ore*", 16-5-2002, p. 4.

Nel contesto di riflessioni sul mutamento di condizioni una volta realizzato l'ingresso nell'euro, alcuni economisti (Boeri, Bertola 2002) si sono chiesti, ad esempio, quale utilità abbia ancora il riferimento al tasso di inflazione programmata nei rinnovi contrattuali, dopo l'importante funzione svolta negli anni novanta per ridurre l'inflazione. E hanno suggerito invece il riferimento "ai prezzi e salari nell'area euro". Ma i diversi commenti seguiti a tale ipotesi (Angeletti della Uil, Dell'Aringa, Galli di Confindustria, Gennari e Olini della Cisl, Lapadula della Cgil) hanno suggerito cautela in proposito.

Altre riflessioni e confronti si sono sviluppati più o meno in coincidenza con il decimo anniversario dell'accordo del luglio 1993 (v. ad esempio il n. 3/2003 della rivista *Diritto delle Relazioni Industriali*, con interventi di Napoli, Bellardi, Biagioli, Regalia, Bordogna, Della Rocca, Canapa), in coincidenza anche con alcune difficoltà di funzionamento del modello nei tempi più recenti. Difficoltà che sono, secondo i sindacati, tutt'uno con quelle della concertazione, connesse allo svuotamento delle due sessioni annuali di politica dei redditi e alla determinazione da parte del Governo di tassi di inflazione programmata senza previo confronto con le Parti Sociali, a livelli ritenuti dai sindacati irrealistici (ad es. 1,4% per il 2003, quando era evidente che l'inflazione effettiva si sarebbe fermata ben al di sopra, come del resto anche nell'anno precedente) accentuando, negli ultimi anni, l'incapacità del sistema di tutelare il potere d'acquisto delle retribuzioni, come sottolineato da alcuni studi. Questi stessi studi sottolineano l'opportunità di favorire un maggior 'decentramento controllato' della contrattazione, sull'esempio di altre esperienze europee, anche semplicemente attraverso un riequilibrio tra i due livelli negoziali e un allargamento della portata del secondo livello, che attualmente peserebbe solo per il 3-4% della retribuzione dei lavoratori (Boeri, Garibaldi 2003). A questo riequilibrio può contribuire anche l'ampliamento delle esperienze di contrattazione territoriale nell'ambito della programmazione negoziata (simili, ma solo in parte, alle 'clausole di uscita' diffuse in Germania). Nella stessa direzione, ad opera dei medesimi studiosi (Boeri, Garibaldi 2003; Boeri, Perotti 2004), viene anche la proposta di introdurre un salario minimo intercategoriale, che offra alla giurisprudenza un riferimento diverso (e ovviamente inferiore) ai minimi contrattuali di categoria, nella determinazione del 'salario equo'. Tale misura, se fissata a un livello adeguato (cioè inferiore ai minimi

contrattuali), consentirebbe innanzitutto una maggiore differenziazione territoriale delle retribuzioni, in funzione delle diverse condizioni del mercato del lavoro e livelli di produttività, con effetti benefici sulla riduzione dei differenziali regionali di disoccupazione. Questa scelta incentiverebbe anche le imprese a uscire dall'economia sommersa in misura maggiore di quanto abbiano ottenuto misure e esperienze precedenti (ad esempio i contratti di emersione), nonché permetterebbe una più efficace tutela di molti lavoratori con forme contrattuali flessibili.

Nonostante questo dibattito e le molteplici (ma non tutte concordanti) sollecitazioni in esso avanzate, come abbiamo già osservato il modello contrattuale definito dall'accordo del luglio 1993 resta sostanzialmente in vigore anche alla fine del biennio in esame, sia nel settore privato che in quello pubblico. Modifiche, anche importanti, si sono registrate talvolta nella definizione delle aree contrattuali (v. infra, sezioni 3.3 e 3.4); ma la struttura articolata su due livelli è per ora rimasta inalterata.

Sola, rilevante, eccezione è l'accordo interconfederale nel settore dell'artigianato (850 mila imprese, 1,5 milioni circa di lavoratori dipendenti), provvisoriamente raggiunto prima a fine 2003 senza il consenso della Cgil, e definitivamente firmato il 3 marzo 2004 da tutte e tre le maggiori Confederazioni sindacali e le 4 Confederazioni datoriali del settore (Confartigianato, Cna, Casartigiani, Claai). Tale accordo, pur lasciando in piedi l'impianto bipolare di fondo del luglio 1993, ridefinisce il rapporto tra i due livelli contrattuali, assegnando un ruolo al secondo livello (territoriale/regionale) per il recupero biennale del differenziale tra inflazione reale e programmata. Inoltre prevede che in mancanza di un'intesa tra Governo e Parti Sociali sul tasso di inflazione programmata come riferimento per la contrattazione nazionale, esso verrà concordato tra gli attori del settore. Infine promuove fortemente il ruolo degli enti bilaterali del settore con compiti potenziati sul terreno del sistema di rappresentanza, della formazione, del sostegno al reddito, della salute e sicurezza sul posto di lavoro, delle pensioni e della previdenza integrativa, della ricerca, delle pari opportunità e del mercato del lavoro.

Si tratta di un accordo di notevole importanza che segna una svolta nelle relazioni industriali, tanto che la firma è avvenuta al CNEL per sottolineare, nella sede dell'Organismo costituzionale, una precisa assunzione di responsabilità pubblica delle parti stipulanti.

3. L'evoluzione degli assetti contrattuali a livello nazionale di categoria

3.1 L'assetto e il dibattito in corso sul riassetto della contrattazione di categoria

La contrattazione di categoria (Ccnl) resta in Italia il livello negoziale più praticato dagli attori delle relazioni industriali. Secondo la rilevazione Istat, essa riguarda 80 settori nazionali e 11,5 milioni di occupati sul totale di circa 16 milioni di lavoratori dipendenti. Nel 2002 sono stati rinnovati 34 di tali contratti nazionali di categoria, relativi a 3,6 milioni di lavoratori, soprattutto nei settori manifatturieri e delle costruzioni (circa 2 milioni). Alla fine del 2003, sempre secondo i dati Istat, erano in vigore 57 Ccnl per il trattamento economico, che interessavano 8,6 milioni di lavoratori (71,2%). Nello stesso periodo 19 Ccnl, riguardanti 3,7 milioni di lavoratori, erano invece in attesa di rinnovo[10].

Il recente rinnovo del contratto collettivo del Commercio, alla fine di giugno 2004 conferma il persistente ruolo della contrattazione di categoria nel nostro Paese.

10. L'analisi degli assetti e dei contenuti della contrattazione di categoria in Italia nel 2002 e 2003 è basata anche sulle seguenti fonti: D'Aloia, Olini, 2003; Eironline, 2003; Etui, 2004; Coletto, Muratore, 2004.

Il grado di copertura della contrattazione collettiva nazionale a livello settoriale e intersettoriale è pressoché totale in Italia, anche in relazione agli orientamenti giurisprudenziali che considerano, almeno la parte salariale dei contratti collettivi nazionali di lavoro, come minimi inderogabili. Resta, comunque, il problema di un quarto del prodotto interno lordo che proviene dal lavoro sommerso. Ma se si esclude la quota di lavoro "nero" relativa al lavoro straordinario non dichiarato e retribuito "fuori busta", in realtà la stima del lavoro totalmente irregolare e senza copertura contrattuale dovrebbe aggirarsi intorno al 10%, esclusi i lavoratori parasubordinati o semiautonomi (Etui, 2004).

La contrattazione decentrata aziendale nel settore privato, secondo i dati Istat, riguarda circa il 40% dei lavoratori per le imprese con più di 10 dipendenti e il 60% per quelle con più di 50 dipendenti. La più recente indagine della Banca d'Italia stima invece una percentuale dell'80% per le imprese che hanno un contratto aziendale (Megale, D'Aloia, Birindelli, 2003). Mentre nel settore pubblico, in cui la contrattazione decentrata è stata introdotta nel 2000, per obbligo legislativo, essa tenderebbe a coprire il 90% dei lavoratori. La contrattazione territoriale tende anch'essa a coprire la quasi totalità delle imprese e dei lavoratori regolari in edilizia e agricoltura, ma due terzi nell'artigianato (Rapporto CNEL sulla contrattazione territoriale, 2004).

Nel 2002-3 non si sono registrati cambiamenti significativi nella struttura contrattuale italiana e in particolare sul ruolo della contrattazione di categoria, del tipo di quelli segnalati per gli altri principali Paesi europei. L'evento più significativo si è verificato infatti solo nel 2004, con l'innovativo contratto sottoscritto da Cgil, Cisl, Uil e da tutte le associazioni degli imprenditori artigiani che prevede, come già riferito, la redistribuzione della produttività e il recupero del differenziale tra inflazione programmata e quella reale mediante gli accordi territoriali. Si rinvia pertanto a successive occasioni l'analisi e la riflessione relativa agli effetti e al significato di tale accordo rispetto alla struttura contrattuale prevista dal Protocollo Ciampi del 1993. Nel periodo qui considerato, non si sono registrate modifiche rilevanti alla struttura contrattuale, nonostante il dibattito sempre più vivace e contrastato sulla opportunità di ridurre il peso della contrattazione di categoria a favore dei livelli decentrati, territoriali o aziendali. Peraltro, esistono rilevazioni

empiriche che tendono a mostrare come negli anni più recenti il decentramento contrattuale abbia interessato più il settore della Pubblica Amministrazione rispetto a quelli privati, nei quali pure parte degli operatori e degli attori delle relazioni industriali concordano sulla necessità di rendere più aderente la contrattazione collettiva rispetto alle condizioni locali dei mercati del lavoro.

La "questione salariale" resta l'argomento più rilevante e dibattuto per i suoi effetti sulla attuale struttura degli assetti contrattuali e in particolare sulla capacità della contrattazione di categoria di difendere il potere d'acquisto delle retribuzioni. Nella Legge finanziaria per il 2002-2003 il Governo aveva definito per il 2003 un tasso di inflazione programmata dell'1,4%, ritenuto insufficiente dalle organizzazioni sindacali alla luce delle previsioni formulate da vari istituti (oltre il 2%) e anche in considerazione dei tassi di inflazione effettiva costantemente superiori a quelli della inflazione programmata negli anni 2000-2. Per il 2003-2004 l'inflazione effettiva prevista (4,6%) era ancora nettamente superiore al tasso di inflazione programmato (2,7%). La richiesta di maggior decentramento contrattuale, per redistribuire i guadagni di produttività, si è accompagnata quindi da parte dei sindacati alla messa in discussione del tasso di inflazione programmato, ritenuto troppo basso (rispetto alla inflazione effettiva) ed eccessivamente condizionante la stessa autonomia della contrattazione collettiva.

Se quindi i sindacati restano favorevoli all'impianto dell'accordo del 23 luglio 1993, per i risultati raggiunti di controllo dell'inflazione e del deficit pubblico e di adesione all'euro, ne chiedono però il rafforzamento per la difesa del potere di acquisto dei salari e per la distribuzione della produttività. Anche se su quest'ultimo obiettivo le strategie divergono fortemente tra la Cgil, orientata a difendere il ruolo salariale del contratto nazionale, e Cisl e Uil che spingono per un maggior ruolo della contrattazione decentrata.

Il Governo ha invece manifestato in più di una occasione l'orientamento di superare l'assetto della contrattazione nazionale di categoria così come è configurato dall'accordo del 23 luglio 1993. La strategia di fissare in maniera unilaterale tassi di inflazione programmata molto inferiori alle previsioni indicate da molti istituti tende infatti, secondo i

sindacati, a indebolire questo strumento di politica dei redditi che peraltro doveva essere frutto di concertazione tra le Parti Sociali nelle sessioni di confronto preventivo. La scelta del Governo di abbandonare le pratiche di concertazione a favore di una consultazione non vincolante ha ulteriormente depotenziato tali sessioni. Le strategie più o meno esplicite di indebolimento della contrattazione collettiva da parte del Governo, fino alle proposte di dare maggiore spazio alla contrattazione individuale, non si sono però tradotte finora in documenti e proposte formale di revisione della struttura contrattuale, così come è avvenuto in altri Paesi europei (vedi sopra).

Gli imprenditori, che all'inizio del periodo qui considerato sembravano più orientati ad una revisione radicale del Protocollo del '93 verso un solo livello contrattuale decentrato, negli ultimi mesi sembrano meno propensi a tale cambiamento sostanziale, soprattutto dopo l'elezione della nuova presidenza di Confindustria.

Cgil, Cisl e Uil hanno avviato (febbraio 2004) un dibattito tra i lavoratori per rilanciare lo strumento della politica dei redditi, con attenzione sia alla difesa del potere di acquisto dei salari che alla maggior redistribuzione dei guadagni di produttività, e per definire in modo unitario un nuovo progetto di modello contrattuale che tenda a riequilibrare il peso tra la contrattazione nazionale e quella decentrata. Si deve rinviare a successive occasioni il riscontro di una eventuale svolta nel dibattito sindacale sul riassetto della contrattazione di categoria nell'ambito della struttura contrattuale italiana, reso particolarmente critico dalle divisioni tra i sindacati confederali, culminate come noto, alla fine del 2002, con la decisione di Fiom, seguita da Fim e Uilm, di presentare piattaforme separate per il rinnovo del contratto di categoria dei metalmeccanici.

3.2 L'evoluzione dei contenuti e delle procedure della contrattazione nazionale di categoria

Nel 2002, secondo i dati Istat, a fronte di un tasso di inflazione del 2,5%, le retribuzioni contrattuali sono cresciute in media del 2,6%, con

percentuali maggiori registrate nei settori del commercio (3,4%), metalmeccanico (3,2%), pubblica amministrazione (2,8%) e livelli significativamente minori nella ristorazione, turismo, trasporti e comunicazioni (0,5%) e assicurazioni (0,3%). Nel 2003, sempre a fronte di un'inflazione del 2,5%, gli incrementi medi delle paghe contrattuali dei lavoratori dipendenti sono stati invece del 2,1%. Anche se l'indice Istat di 107.3 delle retribuzioni contrattuali orarie dei lavoratori dipendenti a novembre 2003 segnala un aumento del 2,5% rispetto al novembre 2002.

I contenuti retributivi sono stati al centro del più importante contratto di categoria, quello dei metalmeccanici, il cui rinnovo, per il periodo 2003-2006, è stato sottoscritto senza la firma della Fiom il 7 maggio 2003, dopo quattro mesi di trattative. Il dissenso tra le organizzazioni sindacali verteva sulla natura e l'entità dell'aumento salariale.

Nel complesso, i rinnovi dei contratti nazionali di categoria sono risultati comunque difficili nel periodo considerato e le trattative si sono spesso prolungate nel tempo. Oltre al citato caso dei metalmeccanici, vanno a questo proposito segnalate le vicende del rinnovo del contratto del turismo, siglato il 19 luglio 2003 dopo 18 mesi di trattative, e di quello dei lavoratori delle assicurazioni, la cui intesa è stata raggiunta il 18 luglio 2003, anche in questo caso dopo 18 mesi di trattative. Va infine ricordata anche la vicenda del trasporto pubblico, segnata da una crescente conflittualità sia nei grandi centri di Milano, Roma, Genova che nei minori capoluoghi di provincia, determinata dal ritardo di oltre due anni nel rinnovo del contratto scaduto, con code che si sono prolungate fino al 2004.

D'altra parte, la maggior parte delle ore di sciopero per motivi originati dal rapporto di lavoro (e non per mobilitazioni generali di carattere politico) è derivata nel 2003 (periodo gennaio-ottobre) proprio dalle vertenze per i rinnovi contrattuali (2,6 milioni di ore su 4,1) e dalle rivendicazioni di carattere economico e normativo.

Nel periodo considerato, occorre comunque sottolineare l'importanza di accordi quali quelli del settore delle ferrovie (aprile 2003), delle assicurazioni (luglio 2003), del biennio economico dell'energia e la presentazione delle piattaforme del settore del credito, che meritano di essere approfonditi nei paragrafi successivi per il loro rilevante significato nell'evoluzione della contrattazione di categoria nel nostro Paese.

Due contratti di categoria sono stati particolarmente rilevanti riguardo all'orario di lavoro nel periodo considerato. Il Ccnl per il settore chimico, firmato nel febbraio 2003, dopo quattro mesi di trattative e nessuna ora di sciopero, ha previsto infatti la riduzione dell'orario di lavoro annuo di otto ore (che corrisponde alla introduzione della festività del 2 giugno). Il contratto dei metalmeccanici rinnovato per il periodo 2003-4 ha invece facilitato l'uso della "banca ore", con la fruizione immediata da parte dei lavoratori delle ore di lavoro straordinario accumulate.

I due contratti citati dei chimici e dei metalmeccanici prevedono contenuti significativi anche sul tema della formazione. Il primo in particolare dà sostegno alle iniziative di formazione mediante l'istituzione di un organismo nazionale congiunto sulla formazione professionale e l'introduzione di "contratti di formazione" per i singoli lavoratori. Questi consistono in veri e propri "patti formativi" stipulati tra l'impresa e il dipendente, fondati da un lato sulla possibilità offerta dall'impresa al lavoratore di partecipare ad attività di formazione continua e dall'altro lato sulla disponibilità del dipendente a modificare orari, riposi e altri elementi contrattuali per seguire le iniziative di formazione. Il Ccnl dei metalmeccanici ha invece aggiunto nuovi permessi retribuiti sia per i lavoratori che vogliono conseguire il diploma di scuola media superiore sia per i lavoratori stranieri che frequentare corsi di lingua italiana (250 ore). Per i progetti di formazione del settore metalmeccanico, è prevista inoltre la collaborazione di una sezione dell'Ente bilaterale nazionale di categoria con Fondimpresa, la struttura bilaterale intersettoriale di gestione dei Fondi per la formazione professionale costituita da Confindustria e da Cgil, Cisl e Uil. Il rinnovo del contratto dei metalmeccanici contiene anche importanti novità in tema di inquadramento professionale, con l'introduzione di un sistema più coerente con i cambiamenti dell'organizzazione del lavoro, secondo orientamenti di carattere generale che hanno interessato anche altri settori quali le telecomunicazioni, il credito e le ferrovie (vedi sotto).

Occorre peraltro segnalare una tendenza sempre più diffusa della contrattazione di categoria di costituire i Fondi Interprofessionali per la formazione permanente, secondo quanto previsto dall'art. 18 della leg-

ge 388/2000. Sono da citare in particolare i Fondi settoriali in agricoltura (Agriform) e nel terziario (For.te, Fon.ter).

Sempre sul tema della formazione professionale, va segnalato anche il contratto nazionale per i lavoratori interinali, siglato nel luglio 2002, che ha istituito un Osservatorio nazionale congiunto con la funzione di sollecitare proposte sulla formazione e che assegna ai lavoratori interinali un diritto individuale alla formazione.

3.3 Le nuove tendenze della contrattazione nazionale di "settore" per le imprese a rete o di ex monopolio pubblico (energia, telecomunicazioni, ferrovie)

I processi di liberalizzazione e privatizzazione che hanno interessato molti settori, dalle telecomunicazioni all'energia, al credito, alle ferrovie, ecc. hanno esercitato forti pressioni verso la scelta di nuovi contratti nazionali di "settore" ad hoc (Negrelli, 1997). Si tratta di una tendenza ormai irreversibile per molti settori nei Paesi Europei. Questa innovazione sta però innescando anche forme di "*regime competition*" nell'ambito di una pluralità di contratti nazionali e aziendali che interessano le diverse imprese italiane dei diversi settori.

In Italia, la strada verso nuovi contratti di "settore" era stata aperta dalle imprese di telecomunicazioni, con il nuovo contratto sottoscritto il 28 giugno 2000, che rappresenta una importante innovazione poiché dal tradizionale contratto nazionale "aziendale" (riguardante essenzialmente i 100 mila lavoratori di Telecom Italia) si è passati ad un vero e proprio contratto di categoria applicato ai circa 300 mila addetti delle imprese esercenti, anche con licenze e/o autorizzazioni, servizi di telecomunicazione, ovvero servizi di telefonia fissa e/o mobile e/o trasmissione dati anche attraverso l'esercizio di reti e servizi di networking (e-commerce, internet, posta elettronica, ecc.).

Anche nel settore dell'energia si è arrivati alla intesa, il 24 luglio 2001, per un contratto "unico" relativo a tutti i 90 mila lavoratori delle aziende elettriche pubbliche e private, che va quindi oltre il tradizionale

contratto nazionale, di fatto aziendale, dell'Enel. L'intesa, siglata da Enel, Federelettrica-Cispel, Assoelettrica-Confindustria, per gli imprenditori, e da Fnle-Cgil, Flaei-Cisl, Uilcem-Uil, per i sindacati, è stata raggiunta dopo ben 22 mesi di trattative e dopo la proclamazione, per la prima volta nella storia di questa categoria, di tre giorni di sciopero per bloccare le centrali elettriche. L'intervento del Ministero delle Attività produttive è stato decisivo per giungere ad un accordo che risponde, anche in questo caso, alle pressioni del processo di liberalizzazione del settore elettrico. Il 31 luglio 2003 è stato quindi rinnovato, alla scadenza naturale, il biennio economico, con effetti ritenuti positivi dal sindacato per il recupero del potere d'acquisto. Le tradizioni del modello partecipativo di relazioni sindacali che hanno caratterizzato la storia dell'Enel fin dalla sua costituzione (Negrelli, 1989) sono state comunque confermate nel recente "Protocollo di relazioni industriali", firmato agli inizi di dicembre 2003, nel quale si esprime l'impegno a mantenere un sistema di relazioni industriali fondato sul confronto, sulla consultazione e sulla informazione preventivi; per valorizzare le professionalità dei lavoratori, sono previsti tre livelli di relazioni sindacali: nazionale, regionale e di Rsu.

Sotto la pressione dei processi di liberalizzazione, l'ultimo contratto di "settore" ad essere stato stipulato nel periodo considerato è stato quello dei lavoratori delle ferrovie, il 16 aprile 2003. Esso, infatti, non riguarda più solamente i lavoratori delle Ferrovie dello Stato bensì tutti i lavoratori delle aziende che operano nel settore delle attività ferroviarie, ovvero le 28 imprese italiane titolari di "licenza ferroviaria" (di cui 6 in possesso del "certificato di sicurezza" che consente di essere operative). In particolare l'ambito di applicazione riguarda "i dipendenti delle imprese che esercitano le attività e i servizi connessi (quali la manutenzione e la riparazione dei rotabili, la manovra, la vendita) per il trasporto di persone e merci su ferrovia, i servizi ferroviari alle imprese di trasporto ferroviario, nonché le attività di gestione della rete infrastrutturale ferroviaria, assicurandone il mantenimento in efficienza, la sicurezza e lo sviluppo". I due livelli di contrattazione collettiva previsti sono quello di settore e quello aziendale o di gruppo. Tra gli elementi maggiori di novità, insieme al superamento degli automatismi e alla flessibilità del lavoro (introduzione dei contratti a tempo determinato,

part-time e lavoro interinale), è da segnalare la nuova classificazione su 8 livelli professionali e 13 livelli parametrali, che tende a seguire un modello di architettura più flessibile avviato con il contratto di settore delle telecomunicazioni e in parte con quello del credito (vedi sotto).

Per gli elementi più innovativi che lo caratterizzano, un'analisi più approfondita merita indubbiamente l'evoluzione del contratto di settore delle telecomunicazioni. Tale contratto si è rivelato coerente rispetto alle tradizionali strategie degli attori delle relazioni industriali, pur dovendo fare i conti con cambiamenti radicali dalla situazione di monopolio pubblico a quella privata di concorrenza. Nella realtà precedente, le relazioni industriali erano di fatto soggette alla auto-referenzialità e alla mono-cultura aziendale, sostenute da forti garanzie occupazionali e da una contrattazione collettiva con pochi vincoli esterni che limitavano in misura significativa l'azione manageriale a tutti i livelli. Nella realtà concorrenziale, le relazioni industriali devono misurarsi invece con la competizione tra molte imprese (e anche tra molti contratti); tendono a ridurre i privilegi e i vantaggi rispetto ai contratti "normali" (ad esempio quello del settore metalmeccanico); vengono praticate ai due livelli contrattuali secondo quanto previsto dal Protocollo Ciampi del 23 luglio 1993; restano orientate al "modello partecipativo"; sono più vincolate al quadro delle compatibilità economiche e degli obiettivi aziendali; lasciano maggior spazio alla gestione delle risorse umane e all'azione manageriale.

Il nuovo contratto di settore si fonda su uno scambio esplicito tra una maggior flessibilità del lavoro e la garanzia dei diritti sindacali. Per quanto riguarda il sistema di relazioni industriali, vengono rafforzati i diritti di informazione e consultazione, a livello territoriale e aziendale; viene ampliata la pratica delle commissioni bilaterali; viene avviato un processo di verifica e apprendimento congiunti per aggiornare, modificare ed "aggiustare" l'accordo stesso. Riguardo alla flessibilità del lavoro risultano particolarmente valorizzati gli strumenti relativi a: contratti di lavoro interinale e a tempo determinato (13% in media nell'anno; 15% nel Mezzogiorno); maggiore elasticità nell'uso del lavoro part-time e del lavoro straordinario; apprendistato; job sharing; telelavoro; orari flessibili; livelli di classificazione del personale "a banda larga"; retribuzioni variabili legate alla performance.

L'orientamento verso il contratto per l'intero settore delle telecomunicazioni, "onnicomprensivo", con un sistema di inquadramento più flessibile, con la definizione di aree professionali "a banda larga", costituisce il punto di arrivo di un esteso e prolungato processo di fusione di numerosi comparti: dalla telefonia fissa a quella mobile; dalla trasmissione dati ai servizi internet e a molte altre attività a questi collegate. Nel nuovo contratto, i lavoratori sono inquadrati secondo una classificazione unica articolata in sette livelli professionali descritti in declaratorie, cui corrispondono 30 profili professionali e le relative esemplificazioni. Nel contratto tali livelli costituiscono di fatto aree professionali che prevedono articolazioni interne rispetto ai profili ma non rispetto ai livelli retributivi, come in altri settori (ad esempio, il credito). L'obiettivo principale della nuova politica di analisi e classificazione del lavoro del contratto di settore delle telecomunicazioni è soprattutto quello di introdurre, come nei casi prima del credito (vedi sotto) e poi dei metalmeccanici e delle ferrovie, nuovi sistemi di inquadramento post-fordisti, "a banda larga", flessibili, più orientati ai "ruoli" e alle "famiglie professionali" e meno a specifiche mansioni, qualifiche, livelli

Una seconda importante tendenza di cambiamento dei nuovi contratti di settore riguarda l'abbandono della tradizionale politica "contrattuale" verso i quadri a vantaggio di una maggiore discrezionalità e politiche meritocratiche e di incentivazione verso i mestieri, le professioni e le attività direttive e di coordinamento. Nel nuovo inquadramento del settore telecomunicazioni, ad esempio, i quadri sono classificati al settimo livello con il puro e semplice riconoscimento di una indennità economica e la sostanziale perdita del vecchio status. E' una soluzione radicale, completamente differente rispetto a quella adottata in altri settori (ad esempio, il credito, vedi sotto), e più difficilmente proponibile in altri settori, come ad esempio in quello delle ferrovie, data l'elevata presenza e importanza di tali figure.

Il nuovo orientamento delle imprese di telecomunicazioni di considerare professioni e ruoli, anziché mansioni e qualifiche, è particolarmente evidente per alcune *figure professionali innovative e/o "critiche"* (webmaster, publisher, coordinatore di call center, venditore, ecc.) che di fatto si caratterizzano ormai per essere impegnate su un contratto di lavoro *professionale aperto* più che su un contratto di *prestazione* ben

definita. Ancor più che per le figure professionali tradizionali, questo cambiamento sembra richiedere processi più complessi di interpretazione, "comprensione", consenso implicito e valorizzazione sia di tipo economico che di status, in assenza dei quali il contenzioso potrebbe essere alimentato in modo perverso.

La riduzione degli automatismi, la non rilevanza del titolo di studio per l'inquadramento professionale, la necessità di colmare i gap tra ruoli e competenze individuali, oltre che quelli relativi alla obsolescenza dei ruoli hanno reso *la formazione* una potente leva di gestione del personale rispetto alle nuove forme di inquadramento.

E' importante sottolineare il fatto che gli elementi di profonda innovazione introdotti dai più flessibili sistemi di inquadramento professionale nei nuovi contratti di "settore" hanno dato origine a nuove opportunità ma anche a nuovi rischi per le aziende, i lavoratori e le loro rappresentanze. Ma deve essere anche evidenziato il ruolo che proprio questi attori possono avere nella "costruzione sociale" di un nuovo sistema di inquadramento in grado di offrire più valorizzazione e riconoscimento alle nuove professionalità che possono richiedere impegni e contratti di lavoro più ricchi, più estesi e discrezionali rispetto a quelli tradizionalmente previsti nell'organizzazione gerarchica e fordista del lavoro.

3.4 La recente evoluzione della contrattazione nazionale di categoria e degli accordi "di gruppo" nel settore del credito e assicurazioni

Il contesto di liberalizzazione del mercato e di progressiva privatizzazione delle banche italiane ha favorito una loro maggiore specializzazione, un certo orientamento alla diversificazione e internazionalizzazione, una più spinta tendenza verso il modello della banca "snella" e polifunzionale. Queste pressioni, oltre alle citate politiche di riduzione dei costi, hanno posto il problema di ricambio e sviluppo professionale in un settore come quello del credito tradizionalmente poco innovativo nella gestione delle risorse umane, senza gli ammortizzatori sociali presenti in altri settori manifatturieri (o ad esempio nel settore delle teleco-

municazioni) e scarsamente orientato al dinamismo e decentramento contrattuale. Non è quindi difficile spiegare gran parte dei problemi e delle tensioni degli anni recenti (come emerge dai Rapporti Abi per i vari anni; vedi anche Boldizzoni, Negrelli, 1998).

Il problema della definizione dell'"area contrattuale", a partire dal ccnl dell'11 luglio 1999, ha impegnato non poche energie (e conflitti) proprio in relazione a queste pressioni che sono cresciute alla fine degli anni novanta ma hanno caratterizzato anche il periodo più recente. La soluzione finale con la integrazione di settori "affini" sembra essere stata più razionale di quella adottata nel caso delle telecomunicazioni e ha impedito o comunque ridotto forme di *"regime competition"*. Anzi, la definizione di un unico contratto che ha sostituito, uniformandoli, i due preesistenti contratti delle casse di risparmio e delle banche e società finanziarie ha consentito ulteriori risparmi, oltre alla razionalizzazione negoziale. Resta in parte aperto il problema della armonizzazione rispetto alle singole aziende (vedi sotto).

La soppressione delle figure tradizionali dei *"funzionari"* di banca ha portato ad una maggiore discrezionalità aziendale con la definizione della nuova categoria dei *quadri direttivi*, caratterizzata da nuovi percorsi di sviluppo professionale. Le figure corrispondenti ai vecchi funzionari sono state collocate ai livelli più elevati: terzo (quelli del grado minimo aziendalmente previsto, secondo le funzioni svolte e la organizzazione aziendale) e quarto (tutti gli altri di grado superiore al minimo, ad esclusione di quelli confluiti direttamente nella "dirigenza allargata"). Le figure corrispondenti ai vecchi quadri, in precedenza inquadrati nella quarta area professionale, sono state invece inserite ai livelli iniziali della nuova categoria: primo e secondo. Per tali livelli il trattamento retributivo in essere è stato incrementato della c.d forfettizzazione del lavoro straordinario, collegata al venir meno di un rigido "orario di lavoro", e dunque del relativo compenso per lavoro straordinario, a beneficio di una prestazione lavorativa orientata al raggiungimento di obiettivi e risultati prefissati. E' stato anche incrementato il loro ambito di coordinamento. Questi due importanti cambiamenti nella prestazione richiesta dal nuovo inquadramento ai quadri direttivi di livello inferiore sono stati all'origine di un significativo livello di contenzioso.

Nel complesso, va sottolineata l'architettura "flessibile" del nuovo sistema di inquadramento che tende a privilegiare: schemi a banda larga, prestazioni lavorative per obiettivi, legate a politiche retributive incentivanti e a forme più flessibili di lavoro. Questa struttura flessibile incontra anche notevoli ostacoli. Ad esempio, pur essendo stata favorita la "fungibilità" tra i diversi livelli dell'area dei quadri direttivi, permangono non pochi problemi ancora irrisolti. Se infatti essa funziona abbastanza bene tra i livelli omogenei degli ex-funzionari (3-4) e degli ex-quadri (1-2), è ben più difficile da acquisire ad esempio tra i livelli 2 e 3 che incrociano due sub-aree che sembrano tuttora impermeabili tra loro nonostante la logica di flessibilità del nuovo sistema. Per quanto riguarda infine la riforma delle "aree professionali", la concentrazione mantenuta nella terza è altrettanto indicativa delle rigidità tradizionali tuttora difficili da superare. Anche se le "finestre negoziali" e gli spazi per la contrattazione aziendale in tema di nuovi profili professionali conseguenti a nuove attività o a cambiamenti di organizzazione potrebbero contribuire a ridurle in futuro.

La formazione ha svolto un ruolo fondamentale di accompagnamento dal vecchio al nuovo sistema. Il ccnl del 1999 ha innalzato a 50 ore annue pro-capite (di cui 32 a carico dell'azienda e 18 a carico del lavoratore) l'impegno in attività formative dedicate in gran parte al cambiamento, alla alfabetizzazione informatica, all'adattamento ai nuovi ruoli. Significativa è stata l'esperienza di alcune imprese che hanno correlato l'attività formativa con il nuovo sistema di inquadramento professionale. La creazione dell'Ente bilaterale sulla formazione, *Enbicredito*, ha costituito una novità importante per la sua funzione di interfaccia rispetto alle aziende da un lato e alle Regioni dall'altra.

Il *Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito* è anch'esso un prodotto dell'ultimo ccnl che può svolgere una funzione essenziale di sostegno ai cambiamenti nel sistema di inquadramento, del tutto simile a quella riscontrata anche in altri settori (ad esempio nelle telecomunicazioni) e che è indispensabile in presenza di eccedenze stimate a livelli consistenti come nel settore del credito. E lo sarà ancor più in futuro per affrontare i processi di riqualificazione e riconversione professionale del personale.

Come noto, tra le novità più importanti del ccnl del 1999 sono da segnalare gli strumenti relativi alla gestione degli orari di lavoro: sia nella rimodulazione in chiave evolutiva degli istituti contrattuali già esistenti, sia nella introduzione di strumenti completamente nuovi per il contratto nazionale.

In particolare, è stata introdotta la "banca delle ore": il lavoratore può optare per una riduzione dell'orario settimanale di 30 minuti, ovvero continuare ad osservare l'orario settimanale di 37 ore e 30 minuti riversando la relativa differenza nella "banca delle ore"; l'orario settimanale è stato fissato a 36 ore per i lavoratori che praticano orari disagiati (ad esempio, turnisti, orario di lavoro 6x6 o 4x9); per quanto concerne l'orario di lavoro giornaliero sono stati individuati specifici "nastri orari"; sono state ampliate le possibilità di articolare le attività in turni al sabato o alla domenica; l'orario di sportello è stato elevato a 40 ore settimanali liberamente disponibili per l'azienda; è stato introdotto l'orario multiperiodale. Il nuovo contratto ha implementato il ventaglio delle possibilità a disposizione delle aziende per favorire l'ingresso di nuovo personale in banca - che si affiancano al tradizionale rapporto di lavoro a tempo indeterminato - definendo una specifica disciplina per i contratti di lavoro a tempo determinato, il part-time, il lavoro interinale (tra il 5 e il 10% del personale fisso), il telelavoro.

Di rilievo sono anche la costituzione di un osservatorio congiunto sulle trasformazioni del settore e le nuove regole sulla contrattazione di secondo livello e sulle retribuzioni (13 mensilità anziché 14, con la 14a distribuita sulle 13 mensilità; scatti di anzianità ogni tre anni anziché ogni due).

L'applicazione del nuovo sistema di inquadramento previsto dal contratto di settore del 1999 sembra essere stata condizionata soprattutto da una certa lentezza del passaggio dal vecchio al nuovo modello secondo quanto sopra descritto. Il 4 aprile 2002, all'atto del rinnovo biennale della parte economica del contratto 11 luglio 1999, le parti hanno riconosciuto questo aspetto critico e si sono accordate quindi su un "percorso negoziale" che potesse consentire una interpretazione congiunta dei punti di applicazione più problematici. Tale strategia era stata adottata dopo un periodo alquanto turbolento, segnato dalla rottura del-

le trattative, iniziate nell'ottobre 2001, e dalle azioni di sciopero del gennaio 2002 (90% degli sportelli chiusi), proprio sul "percorso propedeutico" al rinnovo del contratto delle "aree professionali" e dei "quadri direttivi", oltre che sull'adeguamento economico per i dirigenti e sulla fase di avvio dell'euro. A fronte delle esigenze di piani di ristrutturazione presentati o da presentare in molti gruppi bancari (Banca Intesa, San Paolo Imi, Bnl, Unicredito, ecc.), in un documento congiunto, i sindacati bancari erano giunti a dichiarare peraltro che "senza il rinnovo del contratto nazionale di categoria non vi sarà alcun accordo aziendale di ristrutturazione". Inoltre, la piattaforma sindacale sulla parte economica prevedeva un recupero dell'inflazione del 5,8%, mentre l'offerta dell'Abi si fermava al 4,5%. Quest'ultima saliva però al 5,1% consentendo la ripresa delle trattative il 6 marzo e infine la conclusione dell'accordo sulla parte economica, con incrementi salariali del 5,4%.

A giugno 2002 è ripreso il confronto per il rinnovo del contratto, altri incontri sono avvenuti a dicembre 2002 e altri ancora a marzo 2003, ed hanno avuto per oggetto protocolli d'intesa sul ruolo competitivo delle banche e sulle forme di riorganizzazione dei gruppi. L'Abi ha indicato che questa riorganizzazione è indispensabile poiché il costo del lavoro in Italia è il più alto tra le banche regionali europee e occorre quindi indirizzare il risanamento lungo tre linee: riduzione del costo del lavoro, flessibilità maggiore tra parte fissa e parte variabile della retribuzione, estensione dei processi di outsourcing dei servizi bancari. I sindacati confederali - Fisac-Cgil, Fiba Cisl, Uilca-Uil - tendono invece a individuare il problema della qualità dei servizi da innalzare, il tema della diffusione del bilancio sociale, l'attenzione al Mezzogiorno e lo sviluppo di relazioni sindacali più partecipative. Nel frattempo, Fabi e Federdirigenti credito hanno stretto un accordo per rafforzare il peso della loro rappresentatività e il loro potere negoziale.

La piattaforma rivendicativa dei sindacati confederali e Falcri (2003), presentata all'Abi a fine ottobre, è stata resa nota a giugno 2003 e per la prima volta dagli anni '50 non è unitaria, poiché manca la firma di Fabi, Federdirigenti credito e Sinfub (2003) che ne hanno presentano una separata. In essa, accanto alle richieste economiche di aumenti del 6,1% e di orario (mezz'ora in meno la settimana), punti chiave sono anche il principio dell'impresa etica e socialmente responsabile, in rispo-

sta ai recenti scandali finanziari, e la valorizzazione delle risorse umane, in particolare "formazione permanente, percorsi di sviluppo professionale, sistemi di valutazione, modelli inquadramentali". Anche la piattaforma Fabi, Federdirigenti credito e Sinfub, presentata all'Abi ai primi di novembre 2003, punta ad ottenere principi chiari su banca etica e socialmente responsabile e chiede aumenti salariali in linea con la difesa del potere d'acquisto delle retribuzioni (11%), insieme al riconoscimento della "parte dei risultati ottenuti dal sistema e non distribuita adeguatamente dalle aziende". Inoltre punta in particolare alla valorizzazione delle aree professionali degli impiegati e dei quadri, mediante incrementi retributivi, formazione continua, costruzione dei percorsi di carriera e creazione di due livelli aggiuntivi per i quadri.

Punti critici dell'evoluzione della contrattazione di categoria del credito sono legati alla sua applicazione nelle singole aziende che devono affrontare anche problemi specifici di inquadramento. Si prenda ad esempio il cambiamento tuttora in corso nel Gruppo *Unicredito*, con l'accordo sindacale sulla fusione, a metà giugno 2002. Tale accordo disciplina l'armonizzazione dei rapporti di lavoro delle diverse banche rispetto al Credito Italiano. Sei banche delle 7 coinvolte nella fusione si sono impegnate ad applicare il contratto integrativo aziendale del Credito Italiano, abbandonando così i loro specifici contratti aziendali. Con l'applicazione del nuovo contratto, le figure professionali hanno il medesimo inquadramento del Credito Italiano, dunque più alto rispetto a quello precedentemente previsto dalle 6 banche, ma con la perdita di alcune indennità. Secondo l'azienda, nel complesso, il nuovo contratto non è peggiorativo perché le perdite dal punto di vista delle indennità sarebbero compensate dai vantaggi di inquadramento.

Il gruppo *Banca Intesa*, nato dalla fusione del Banco Ambrosiano Veneto con la Cariplo e la Banca Commerciale Italiana, con 70 mila dipendenti e 12 milioni di clienti, ha richiesto un prolungato e complicato processo di integrazione che ha contribuito a rendere più complessa la stessa applicazione dei nuovi indirizzi della contrattazione di categoria, nell'ambito di un cambiamento profondo della organizzazione del lavoro e delle professionalità aziendali. A fine ottobre 2002, il Gruppo ha presentato ai sindacati un piano di riassetto per risparmiare 500 milioni di euro sul costo del lavoro, basato sul taglio di 8.764 dipendenti. L'a-

zienda si era resa disponibile a ridurre i tagli occupazionali se i sindacati fossero stati disponibili ad accettare misure alternative quali: blocco degli straordinari, riduzione dell'importo dei pasti, taglio dei premi di fedeltà, abolizione degli automatismi per gli inquadramenti, sospensioni temporanea dell'attività a turno per tutti i lavoratori, blocco del premio di produttività. Alla fine si è raggiunto un accordo che contiene i tagli ma è comunque oneroso per i lavoratori interessati.

Orientamenti differenti sembrano aver caratterizzato gli accordi *San Paolo-Imi*, in particolare per la gestione delle eccedenze del Banco di Napoli. Un accordo del gennaio 2003 ha previsto infatti che non si verifichino esuberi in seguito alla fusione dei due istituti bancari. L'integrazione iniziale e lo scorporo successivo, riguardante 5.500 dipendenti, ha introdotto una clausola di salvaguardia occupazionale anche in caso di cessione della nuova società, per un periodo di dieci anni. A giugno 2003, l'accordo di gruppo, anche a questo livello separato tra i detti sindacati del settore, ha definito una gestione dei 2 mila esuberi del Banco di Napoli che garantisce alla maggioranza l'accesso al Fondo di solidarietà di categoria, relativo ai lavoratori ai quali mancano meno di cinque anni di contributi per la pensione.

Il ccnl delle *assicurazioni* è stato rinnovato il 18 luglio 2003 e ha riguardato 40 mila lavoratori. Le difficoltà dell'intesa sono testimoniate dal fatto che ad essa si è giunti a un anno e mezzo dalla sua scadenza naturale del 31 dicembre 2001. La piattaforma unitaria dei sindacati puntava molto sul contesto economico favorevole per il settore assicurativo con rilevanti guadagni di produttività e di redditività delle imprese. Perciò veniva chiesto un aumento di 121 euro mensili e una riduzione da 37 a 36 ore di lavoro settimanali. L'associazione imprenditoriale (Ania) tendeva invece al recupero della competitività, alla flessibilità del fattore lavoro, fino alla richiesta di lavoro per gli impiegati anche il venerdì pomeriggio. Solo a marzo 2003 è stato raggiunto un primo accordo sull'area contrattuale, con la garanzia di applicazione del contratto per i dipendenti di società già scorporate o di nuova creazione, purché controllate da un'impresa di assicurazione. Ad aprile, si è aggiunto anche l'accordo sulle flessibilità, in particolare sul quarto turno per i centri di calcolo, i giorni di reperibilità saliti a 80 l'anno, con la possibilità di contrattarne fino a 140 in azienda. E' stato previsto inoltre che i

processi di ristrutturazione non siano più gestiti a livello di singola azienda ma di gruppo. Le trattative sono diventate però sempre più difficili in tema di salario e di orario. L'intesa finale ha fissato un compromesso: aumenti salariali che assicurano il recupero integrale dell'inflazione; stesso contratto anche in caso di outsourcing o di riorganizzazione aziendale; sviluppo della formazione; nessun cambiamento sull'orario di lavoro, né riduzione né estensione al venerdì pomeriggio.

L'accordo di gruppo di maggior rilievo nel settore assicurativo nel periodo considerato è stato quello relativo alla riorganizzazione del gruppo *Generali*. L'intesa di dicembre 2002 costituisce una evoluzione dell'accordo quadro firmato nel luglio 2000 dopo l'acquisizione dell'Ina e dopo l'uscita volontaria di 1.400 lavoratori e 400 nuove assunzioni. L'accordo è orientato a garantire la valorizzazione professionale, la mobilità tutelata e volontaria, le verifiche congiunte sui processi della riorganizzazione e sugli effetti occupazionali. A gennaio 2003, i risultati aziendali negativi hanno costretto il gruppo a presentare un piano di risanamento triennale (2003-05), con un taglio del 5% degli organici (2.800 unità, di cui 1.250 in Germania, 600 in Italia e 500 in Austria). La direzione aziendale ha però dato ampie garanzie ai sindacati sul non ricorso ai licenziamenti e sull'uso dei prepensionamenti. I rappresentanti sindacali hanno accolto con una certa sorpresa e con un relativo scetticismo questo piano di risanamento che a loro avviso resta fondato prevalentemente sulla riduzione del personale e non sulla sua valorizzazione.

3.5 La contrattazione integrativa nella Pubblica amministrazione

In questa sezione verrà analizzata la contrattazione integrativa nella Pubblica amministrazione nel quadriennio 1998-2001, ovvero quella realizzata nell'ambito della seconda tornata di contrattazione collettiva nazionale di comparto dopo la riforma del 1993 e la prima dopo la 'riforma della riforma' del 1997, che rinomina e ridefinisce il quadro normativo per la contrattazione decentrata nelle pubbliche amministrazioni italiane (d. lgs. 396/97, ora d.lgs. 165/2002, art. 40).

Nella gran parte dei casi, infatti, la contrattazione integrativa relativa al quadriennio 2002-2005 non ha avuto luogo nel biennio oggetto di questo *Rapporto*, o è ancora del tutto agli inizi, a causa dei forti ritardi che si sono registrati nella contrattazione di livello superiore. Il primo contratto nazionale di comparto concluso, quello dei ministeri, è stato infatti definitivamente sottoscritto solo a fine febbraio 2003, oltre un anno dopo la scadenza naturale e dopo 14 mesi di complicati negoziati. Altri accordi (parastato, scuola, sanità, agenzie fiscali, vigili del fuoco) sono stati siglati o definitivamente sottoscritti solo più tardi nel corso del 2003 o già nei primi mesi del 2004: l'ipotesi di accordo per i dipendenti delle Regioni e Autonomie Locali, ad esempio, è stata siglata solo a metà ottobre 2003, dopo 22 mesi di negoziati, ma l'accordo definitivo entrerà in vigore solo dal 23 gennaio 2004; quella per i dipendenti della sanità è stata siglata l'11 dicembre 2003, ma l'accordo definitivo entrerà in vigore solo a fine aprile 2004; le ipotesi di accordo per le agenzie fiscali e per le Amministrazioni autonome dello Stato (Vigili del Fuoco e Monopoli) sono state siglate rispettivamente il 24 e 28 gennaio 2004. E non pochi comparti (tra cui Università, ricerca, Presidenza del Consiglio dei Ministri, medici e tutti quelli della dirigenza), infine, aspettano ancora di vedere raggiunte le ipotesi di accordo a 2004 avanzato, quando già dovrebbero essere aperti (e conclusi) i negoziati per il rinnovo del biennio economico 2004-05. In alcuni casi (specie Sanità e Regioni e Autonomie Locali) i ritardi sono in parte legati anche a interpretazioni contrastanti circa gli effetti della riforma del Titolo V della Costituzione sulla titolarità e le competenze contrattuali da parte datoriale, con conseguenti tensioni tra il livello nazionale (Governo centrale, Aran) e autonomie territoriali. E' possibile, peraltro, che le tensioni connesse a questa problematica siano destinate a conoscere ulteriori inasprimenti negli anni a venire.

Un'indagine sistematica sulla contrattazione integrativa nel quadriennio in questione è stata promossa dall'Aran nella primavera-estate 2001, nell'ambito di una più ampia ricerca sulle relazioni sindacali e la gestione delle risorse umane nel settore. Il campione utilizzato comprendeva circa 320 Amministrazioni pubbliche dei vari comparti (escluso il comparto della scuola, non interessato alla contrattazione integrativa, e quello della ricerca, per il quale al momento di avvio della in-

dagine non era ancora stato stipulato il contratto nazionale di comparto), distribuite su tutto il territorio nazionale[11]. Si tratta del medesimo campione di Amministrazioni sul quale l'Aran effettua trimestralmente il monitoraggio dell'andamento delle retribuzioni dei dipendenti pubblici; un campione che è rappresentativo delle Pubbliche amministrazioni ma che, date le sue finalità originarie, è in parte *biased* a svantaggio delle unità di minori dimensioni in termini di occupati (proprio perché la loro influenza sull'andamento delle retribuzioni è minore).

Da tale indagine emerge un quadro che può essere così sintetizzato[12].

Estensione. In primo luogo, una diffusione pressoché universale della contrattazione integrativa, almeno per quanto riguarda i lavoratori coperti, ben diversamente da quanto si verifica nel settore privato; anche se il dato può essere in parte deformato dalla composizione del campione, nel quale sono sottorappresentate le Amministrazioni di minori dimensioni (specie piccoli comuni)[13]. Questa larghissima estensione della contrattazione integrativa si spiega anche con il fatto che, nella Pubblica amministrazione, quasi sempre i contratti nazionali di comparto contengono istituti e materie che richiedono una implementazione nella contrattazione di secondo livello, rendendola di fatto necessaria anche se non è obbligatoria.

Tuttavia, anche nel settore pubblico esiste una qualche correlazione tra la contrattazione con le dimensioni aziendali, come mostra in particolare il comparto delle Regioni e Autonomie Locali. In tale comparto, infatti, mentre solo poco più dell'1% delle Amministrazioni con oltre 50 dipendenti risulta non avere sottoscritto contratti integrativi nel periodo in esame, tale percentuale sale all'8,3% di quelle fino a 50 dipendenti. Se si tiene conto, come già segnalato, che nel campione sono

---

11. V. Bordogna (2002). Le Amministrazioni sono così distribuite per comparto: 210 Regioni e Autonomie Locali; 19 Ministeri; 15 Università; 55 nella Sanità (Asl e ospedali); 15 Enti pubblici; 4 Aziende. Un'indagine precedente, curata per il Formez da Della Rocca, Rampino, Bulgarella (2001), limitata al 1999-2000, copriva solo due comparti (ministeri e autonomie locali) e si basava su un campione di circa 140 casi (di cui 12 ministeri), con qualche problema di rappresentatività. Tuttavia i risultati delle due rilevazioni sono in vari casi convergenti.
12. Tutte le Tabelle sottostanti, e quelle della sezione 4.4, sono tratte da Bordogna (2002), salvo diversa specificazione.
13. I Comuni al di sotto dei 5 mila abitanti sono circa 5800, su un totale di circa 8100; quelli tra 5 e 15 mila abitanti sono circa 1600.

sotto-rappresentate le Amministrazioni di minori dimensioni, è possibile che questa percentuale sia nella realtà più elevata, anche se certamente molto inferiore al settore privato e con effetti tutto sommato modesti sulla percentuale di lavoratori (non) coperti.

Tab. 3.5.1 - Propensione negoziale e tasso di negozialità, per comparto (percentuali)

	AA.LL.	ENTI PUB.	MIN.	UNIV.	SAN.	Campione
Nessun accordo*	2,6	0	5,3	0,0	3,7	3,1
1 solo accordo	39,4	21,4	5,3	40,0	37	35,8
da 2 a 4 accordi	38,3	71,4	47,4	60,0	27,8	39,3
Oltre 4 accordi	19,7	7,1	42,1	0,0	31,5	22,1
Tasso negozialità	3,52	3,0	8,11	1,70	4,40	3,86
(n. casi)	193	14	19	10	54	290

*) Nel caso dei ministeri, si tratta di una struttura organizzativa che non è sede di contrattazione integrativa

Composizione della delegazione trattante di parte pubblica. In poco più di un caso su 3 nel complesso del campione (Tab. 3.5.2), è il rappresentante politico dell'Amministrazione, o un suo delegato diretto, a guidare la delegazione negoziale di parte datoriale, con percentuali più elevate negli Enti pubblici e nell'Università (dove in genere si tratta di delegati del Rettore). In percentuale quasi identica è il direttore generale, che nella Sanità sale a 2 casi su 3; mentre è il direttore del personale in circa il 14% delle amministrazioni. Una percentuale non indifferente indica poi "altro", senza specificare.

Tab. 3.5.2 - Capo-delegazione di parte datoriale, per comparto

	AA.LL.	Enti Pubb.	Ministeri	Università	Sanità	Campione
Rappresen. Politico	37,9	64,3	31,6	73,3	5,5	34,5
Direttore generale	31,5	35,7	10,5	0,0	65,5	34,9
Direttore personale	16,3	0,0	26,3	0,0	10,9	14,3
Altro dirigente	2,5	0,0	5,3	0,0	1,8	2,3
Altro	11,8	0,0	26,3	26,7	16,4	13,7
(n. casi)	203	14	19	15	55	306

La presenza di rappresentanti politici dell'Amministrazione come capo-delegazione di parte datoriale nelle trattative sindacali è correlata negativamente (cioè è meno probabile) sia con l'esistenza di Uffici specializzati in materia sindacale e gestione del personale, sia con le dimensioni in termini di personale occupato. Ma è da sottolineare che non è affatto limitata alle sole Amministrazioni più piccole, come mostra la circostanza che, limitatamente alle sole Autonomie Locali, ciò si verifica nel 39% delle Amministrazioni tra 51 e 200 dipendenti, e ben nel 54% di quelle con tra 201 e 1000 dipendenti. Non si riscontra invece una correlazione significativa con la collocazione geografica (relativamente alle sole Autonomie Locali).

Tab. 3.5.3 - Capo-delegazione di parte datoriale, per dimensioni (solo Autonomie Locali)

	Fino a 50	51-200	201-1000	Oltre 1000	Comparto
Rappresen. Politico	59,4	38,5	54,4	18,4	43,0
Direttore generale	28,1	42,3	29,8	42,1	35,8
Direttore personale (sign.: 0,003)	12,5	19,2	15,8	39,5	21,2
(n. casi)	32	52	57	38	179

Processo negoziale. Con riferimento alle caratteristiche del processo negoziale - presentazione da parte sindacale di una piattaforma unitaria o più piattaforme distinte; conduzione delle trattative ad un tavolo unico o a più tavoli separati; composizione della delegazione dalla parte dei lavoratori e soggetti firmatari - si riscontrano significative differenze tra i comparti.

Circa i primi due aspetti si riscontra una certa problematicità soprattutto per quanto riguarda i Ministeri. Se infatti la presentazione di più piattaforme distinte interessa circa il 23% del campione, e la presenza di più tavoli negoziali circa il 12%, nei Ministeri entrambe le situazioni sono la regola: rispettivamente oltre 90% e circa il 70% dei casi. Anche gli Enti pubblici e la Sanità presentano un profilo in parte più problematico del complesso del campione, mentre il meno critico è costituito dalle Autonomie Locali.

Tab. 3.5.4 - Piattaforme e tavoli negoziali, per comparto

	Regioni AA.LL.	Enti Pubb.	Minis.	Univer.	Sanità	Campione
Una sola piattaforma	85,6	69,2	5,6	61,5	77,8	77,6
Più piattaforme, per divisioni tra Rsu-OOSS	5,5	0,0	50,0	23,1	7,4	9,0
Più piattaf. per divisioni tra OOSS	9,0	30,8	44,4	15,4	14,8	13,4
(n. casi)	201	13	18	13	54	299
Tavolo unico	95,7	78,6	31,6	78,6	85,5	88,2
Più tavoli separati	4,3	21,4	68,4	21,4	14,5	11,8
(n. casi)	207	14	19	14	55	309

I Ministeri si discostano dalla situazione generale del campione anche per quanto riguarda la composizione della delegazione sindacale e i soggetti firmatari (Tab. 3.5.5). Non solo perché le Rsu sono meno presenti nella delegazione e gli accordi sono più frequentemente firmati dalle sole organizzazioni sindacali (il che è legato alla articolazione della contrattazione decentrata su due diversi livelli, uno dei quali precluso alle Rsu), ma soprattutto perché assai più frequentemente gli accordi sono firmati solo da alcune organizzazioni sindacali presenti nella delegazione, rivelando un clima di maggiori competizione tra i sindacati. Ciò si associa anche ad una assai maggiore frequenza di rottura delle trattative per iniziativa sindacale (84% dei casi contro il 37% del campione). Anche nell'Università il processo negoziale si rivela più problematico sotto questi ultimi profili.

Nel complesso, tuttavia, prevale il modello previsto dalla normativa (legislativa o contrattuale), secondo cui gli accordi integrativi sono firmati congiuntamente dalle Rsu e dalle organizzazioni sindacali (85%); in una minoranza solo dai sindacati, ed in una ancora più stretta dalle sole Rsu (3,1%).

Tab. 3.5.5 - Delegazione sindacale e soggetti firmatari, per comparto

	Regioni e AA.LL.	Enti Pubb.	Minis.	Univer.	Sanità	Campione
Rsu nella delegazione	90,9	46,2	26,3	93,3	98,1	86,5
OOSS nella delegazione	96,6	100,0	100,0	100,0	98,2	97,4
Firma solo Rsu	4,0	0,0	0,0	0,0	2,0	3,1
Firma solo OOSS	4,0	57,1	89,5	10,0	2,0	11,9
Rsu e OOSS	92,0	42,9	10,5	90,0	96,1	85,0
Se OOSS, solo alcune	19,6	23,1	63,2	40,0	13,7	22,4

Da notare che gli aspetti ora considerati del processo negoziale in genere si complicano quando la composizione della rappresentanza dei lavoratori è molto frammentata, con la presenza all'interno delle Rsu appartenenti a molteplici organizzazioni, come del resto viene spesso segnalato in letteratura.

Tab. 3.5.6 - Numero di organizzazioni nelle Rsu e numero delle piattaforme

	Fino a 3	4 - 6	7 e più	Campione
Una sola piattaforma	92,5	79,1	38,5	77,9
Più piattaforme per divisioni tra Rsu e OOSS	4,3	5,4	35,9	9,3
Più piattaforme, per divisioni tra OOSS	3,2	15,5	25,6	12,9
(n. casi)	93	148	39	280

Sign.: 0,000

Tab. 3.5.7 - Numero di organizzazioni nelle Rsu e tavoli negoziali

	Fino a 3	4 - 6	7 e più	Campione
Tavolo unico	95,8	90,9	70,7	89,7
Più tavoli separati	4,2	9,1	29,3	10,3
(n. casi)	95	154	41	290

Sign.: 0,000

Conflitto. In generale, l'esperienza di contrattazione integrativa sembra svolgersi in un clima piuttosto consensuale, con rari episodi conflittuali: se in più di un caso su tre si registra una rottura delle trattative per iniziativa dei rappresentanti dei lavoratori (rarissima la rottura per iniziativa della delegazione datoriale), la proclamazione di azioni di sciopero avviene solo nel 13,5% dei casi, e ancora meno l'effettuazione di uno sciopero (8%). La probabilità di una qualche forma di conflitto aumenta però in due circostanze: quando la composizione della rappresentanza dei lavoratori è molto frammentata, con la presenza all'interno delle Rsu aderenti a molteplici organizzazioni, e quando a capo della delegazione di parte pubblica vi è un dirigente professionale (e non il rappresentante politico dell'Amministrazione). In particolare, se solo nel 13,5% dei casi vengono proclamati scioperi da parte dei sindacati, questa percentuale sale progressivamente fino al 23% nelle Amministrazioni con Rsu composte da oltre 6 organizzazioni (e fino al 33,3% nel comparto delle Autonomie Locali).

Tutti questi aspetti 'problematici' del processo negoziale sono significativamente collegati anche con le dimensioni delle Amministrazioni, ricorrendo più frequentemente in quelle grandi (dove più facilmente le Rsu sono frammentate), come conferma l'analisi del comparto delle Autonomie Locali.

Tab. 3.5.8 - Numero di organizzazioni nelle Rsu e proclamazione ed effettuazione di scioperi durante la contrattazione integrativa

	Fino a 3	4 - 6	7 e più	Campione
Sì, proclamazione	6,9	15,2	22,9	13,5
Sì, effettuazione	4,6	9,4	11,4	8,0
Rottura tratt. da parte sind.	25,8	40,8	43,6	37,4

(n. casi 290)

Materie trattate e principali risultati. Un altro aspetto interessante per il confronto con il settore privato è la *portata* della contrattazione, ovvero l'ampiezza (e appropriatezza) delle materie trattate negli accordi (Tab. 3.5.9). La domanda prevedeva una lunga lista di materie (28), che

nasceva dalla somma di quelle principali indicate nei vari contratti nazionali di comparto come (possibile) oggetto di contrattazione o di concertazione tra le parti a livello decentrato[14]. Solo il 10% del campione dichiara che nella contrattazione integrativa sono state regolamentate non più di 5 materie, mentre quasi il 60% (con una punta ancora più elevata negli Enti pubblici, ed invece una percentuale assai inferiore nell'Università) dichiara che nella contrattazione integrativa sono state regolamentate più di 10 materie. Questo dato sembra confermare un aspetto spesso sottolineato in letteratura, relativo ad una tendenza alla 'iper-regolazione' delle condizioni di lavoro nel settore pubblico, a disciplinare congiuntamente una grande quantità di aspetti del rapporto di impiego: mostra anche che la frontiera tra contrattazione e concertazione, stabilita nei contratti di comparto, si è rivelata piuttosto labile nella negoziazione a livello decentrato.

Tab. 3.5.9 - Numero di materie regolate negli accordi integrativi, per comparto (percentuali)

	AA.LL.	ENTI PUBB.	MIN.	UNIV.	SAN.	Campione
da 1 a 5 materie	8,0	0,0	5,9	53,8	10,9	10,1
da 6 a 10 materie	32,7	21,4	41,2	30,8	27,3	31,5
oltre 10 materie	59,3	78,6	52,9	15,4	61,8	58,4
(n. casi)	199	14	17	13	55	298

E' interessante notare, peraltro, che la numerosità delle materie trattate tende ad aumentare al crescere delle organizzazioni presenti nelle Rsu (Tab. 3.5.10). Relazione non particolarmente pronunciata nel complesso del campione, ma più marcata e significativa nelle sole Autonomie Locali: più la rappresentanza è composita, più i tavoli negoziali e gli accordi tendono a essere meno selettivi e a appesantirsi (o arricchirsi) di una molteplicità di materie.

14. I CCNL 1998-2001 hanno infatti arricchito il quadro delle relazioni sindacali tra le parti, includendo in aggiunta alle forme tradizionali della 'contrattazione', della 'informazione' e (dove c'è) della 'consultazione', anche la 'concertazione', consistenti in una forma potenziata di informazione, che si conclude con la redazione di un verbale circa le posizioni delle parti. Alla parte datoriale spetta però autonomia di decisione sulle materie interessate.

Tab. 3.5.10 - Numero di materie regolate negli accordi integrativi e numero di organizzazioni nelle Rsu (solo Autonomie Locali; percentuali)

	1 organizz.	2 - 3	4 - 6	Oltre 6	Comparto
Oltre 10 materie	50,0	58,9	61,1	76,9	59,3

Quanto alle materie trattate (Tab. 3.5.11), quella più frequente (91%) - sia nel complesso del campione che in tutti i comparti, con una punta nella Sanità e l'eccezione dei Ministeri - è la progressione economica orizzontale, a conferma che si tratta del tema più rilevante introdotto dalla contrattazione nazionale 1998-2001 (nell'ambito più generale del nuovo ordinamento professionale). Seguono poi la produttività e la distribuzione delle risorse per il salario accessorio tra le varie voci previste dai contratti di comparto (v. infra, sezione 4.4). Queste materie sono anche quelle che, più frequentemente, le Amministrazioni indicano come le più impegnative nel corso delle trattative, con in testa di gran lunga la progressione orizzontale. Legati ai nuovi ordinamenti professionali sono anche i temi delle posizioni organizzative (56%), un nuovo istituto introdotto dai contratti nazionali 1998-2001, e della mobilità verticale (60%), sebbene quest'ultima registri una frequenza sensibilmente minore di quella orizzontale, anche perché gli spazi negoziali permessi dai CCNL erano in genere meno ampi che per le progressioni orizzontali. Da notare in proposito le frequenze molto elevate degli Enti Pubblici e della Sanità, in quest'ultimo caso probabilmente in relazione alle tensioni sul mercato del lavoro degli infermieri.

Oltre all'ordine di rango delle varie materie, sono interessanti anche le differenze tra comparti. La produttività ed i criteri e sistemi di valutazione, ad esempio, ricorrono meno frequentemente nell'Università - forse anche perché il contratto di comparto è arrivato relativamente tardi (agosto 2000) e nella contrattazione integrativa è stata data priorità temporale ad altre materie più urgenti - come appunto l'implementazione del nuovo inquadramento. I criteri e sistemi di valutazione (67%) sono poco contrattati anche nei Ministeri. Le indennità di responsabilità

(61%) sono frequenti soprattutto nelle Autonomie Locali e negli Enti pubblici e molto meno nella Sanità e nei Ministeri. Gli straordinari (60%) ricorrono più frequentemente nella Sanità e negli Enti pubblici, molto meno nei Ministeri. Le risorse aggiuntive (59%) soprattutto nella Sanità e nell'Università. Le economie di gestione solo nel 31% dei casi, senza sostanziali differenze tra comparti, a parte una punta negli Enti pubblici[15].

Quanto alla relazione con le dimensioni delle Amministrazioni, le prime tre materie più frequenti non presentano differenze statisticamente significative in tal senso. Differenze significative riguardano però le risorse aggiuntive, le posizioni organizzative, le pari opportunità e le economie di gestione, tutte più frequentemente contrattate nelle Amministrazioni più grandi. I contratti atipici sono più contrattati sia nelle Amministrazioni più grandi che nelle più piccole.

Circa infine la collocazione geografica, la produttività è più frequentemente contrattata nelle regioni settentrionali e meno nel Centro; gli straordinari soprattutto al Sud e nelle isole; i criteri di valutazione e le risorse aggiuntive soprattutto nel Nord-est (limitatamente, in tutti i casi, alle sole Autonomie Locali).

Progressione orizzontale e verticale. Tra i *criteri* utilizzati per le progressioni orizzontali, prevalgono nettamente le prestazioni e capacità individuali dei dipendenti, e l'anzianità. Gli altri criteri - maggiori attribuzioni di ruolo, partecipazione a corsi di formazione, possesso di titoli di studio - sono utilizzati nel complesso assai meno frequentemente.

Del tutto trascurabile l'esercizio di mansioni superiori. Si riscontrano però differenze molto marcate tra i comparti. Nei Ministeri prevalgono soprattutto l'anzianità (nettamente il criterio più frequente), il possesso di un titolo di studio formale e la partecipazione a corsi di formazione, mentre assai meno utilizzate che nel complesso del campione

15. Nonostante il differente numero di materie considerate, le frequenze delle materie principali sono abbastanza simili a quelle individuate da Della Rocca, Burgarelli, Rampino (in particolare per quanto riguarda posizioni organizzative, produttività, straordinari, formazione), sebbene l'ordine di rango non sia identico (in particolare con riferimento al primato delle progressioni orizzontali nel nostro campione).

Tab. 3.5.11 - Frequenza delle materie regolate negli accordi integrativi, per comparto (percentuali)

MATERIE REGOLATE	AA.LL.	ENTI PUB.	MIN.	UNIV.	SAN.	Campione
Progressione economica orizzontale	93,6	92,9	55,6	76,9	96,4	91,1
Produttività	93,1	92,9	83,3	46,2	89,1	89,7
Distrib. % risorse salario accessorio	88,6	92,9	72,2	69,2	85,5	86,4
Indennità di rischio e/o disagio	83,2	85,7	66,7	61,5	32,7	72,2
Criteri e sistemi di valutazione	75,7	64,3	16,7	23,1	61,8	66,9
Formazione/aggiorn. professionale	59,9	85,7	61,1	30,8	65,5	60,9
Indennità di responsabilità	72,8	78,6	44,4	38,5	21,8	60,6
Straordinari	58,4	100,0	27,8	53,9	67,3	59,9
Progressione verticale	47,3	100,0	72,2	38,5	92,7	59,1
Risorse aggiuntive	59,4	57,1	11,1	69,2	70,9	58,9
Posizioni organizzative	53,0	64,3	72,2	30,8	65,5	56,0
Diritti sindacali	48,5	21,4	55,6	0,0	60,0	47,7
Turni	44,1	57,1	66,7	46,2	23,6	42,4
Pari opportunità	35,2	21,4	44,4	15,4	45,5	36,1
Articolazione orari di servizio	36,6	42,9	38,9	7,7	34,6	35,4
Economie di gestione	31,2	50,0	27,8	23,1	29,1	31,1
Mobilità interna	29,7	21,4	38,9	0,0	32,7	29,1
Ridefinizione profili professionali	25,7	50,0	50,0	0,0	23,6	26,8
Verifica periodica della produttività	26,7	42,9	11,1	7,7	32,7	26,8
Part-time	20,3	21,4	27,8	0,0	40,0	23,5
Organici	18,8	64,3	50,0	0,0	27,3	23,5
Posti da ricoprire con accesso ester.	19,8	21,4	33,3	7,7	21,8	20,5
Organizzazione del lavoro	13,4	7,1	16,7	7,7	21,8	14,6
Mobilità esterna	16,8	14,3	17,7	0,0	9,1	14,6
Contratti atipici	10,9	21,4	5,6	0,0	23,6	12,9
Comitati di valutazione	11,4	21,4	0,0	7,7	21,8	12,9
Criteri determin. Carichi di lavoro	2,5	14,3	5,6	0,0	5,5	3,6
Altro	11,0	7,1	0,0	0,0	21,8	11,7

sono le prestazioni e capacità individuali. Sembrano prevalere quindi criteri piuttosto tradizionali (salvo, forse, la frequenza di corsi di formazione, se essa non si riduce ad una mera certificazione di partecipazione). L'anzianità prevale nettamente anche nella Sanità, ma affiancata da un criterio meritocratico (almeno sulla carta) come le prestazioni e capacità dell'individuo. Stesso profilo nelle Autonomie Locali, ma con ordine invertito (nettamente più frequenti le capacità individuali, seguite dall'anzianità).

Tab. 3.5.12 - Criteri utilizzati per la progressione economica orizzontale (percen.)

	AA.LL.	ENTI PUBB.	MIN.	UNIV.	SAN.	Campione
Prestazioni e capacità individ.	80,8	27,3	16,7	50,0	57,4	70,4
Maggiori attribuzioni di ruolo	17,1	36,4	16,7	10,0	3,7	15,0
Anzianità	50,8	45,5	91,7	50,0	88,9	59,6
Possesso di titoli di studio	8,3	27,3	41,7	0,0	3,7	9,3
Corsi di formazione	11,9	18,2	25,0	50,0	9,3	13,6
Idoneità precedenti selezioni	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
Esercizio mansioni superiori	2,1	18,2	0,0	0,0	1,9	2,5
Titolarità posizioni organizz.	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
Altro	11,9	18,2	8,3	20,0	11,1	12,1
(n. casi: 280)	193	11	12	10	54	280

N.B.: in questa e nelle tabelle seguenti la somma delle percentuali di colonna non dà 100 perché erano possibili due risposte

L'utilizzo prevalente di criteri di carattere tradizionale per regolare la progressione di carriera e che non comportano elaborati processi di valutazione - quali l'anzianità o il possesso di titoli di studio, o anche la partecipazione a corsi di formazione - si comprende quando si tratta di gestire passaggi numerosi, come è probabile in fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale (in qualche caso tali criteri vengono anche suggeriti dalla stesso CCNL di comparto). Quest'interpretazione sembra confermata anche dal fatto che, tra le *ragioni* alla base delle progressioni orizzontali (Tab. 3.5.13), le Amministrazioni indicano soprattutto la "soluzione di situazioni pregresse accumulate nel tempo" (53%), con una frequenza doppia o quasi rispetto a criteri organizzativi quali il riconoscimento di nuovi ruoli professionali, la riorganizzazione del lavoro o cambiamenti istituzionali. Quest'ultima ragione è più frequente nei Ministeri (36%), dove però è comunque sovrastata dall'esigenza di risolvere situazioni pregresse (82%).

Tab. 3.5.13 - Principali esigenze cui hanno risposto le progressioni orizzontali (perc.)

	AA.LL.	ENTI PUBB.	MIN.	UNIV.	SAN.	Campione
Cambiamento istituzionale	26,3	41,7	36,4	11,1	15,1	24,7
Riorganizzazione del lavoro	22,1	66,7	18,2	44,4	41,5	28,4
Riconoscim. nuovi ruoli prof.	30,0	58,3	18,2	22,2	32,1	30,9
Soluzione situazioni pregresse	56,3	16,7	81,8	44,4	43,4	52,7
Altro	16,3	0	18,2	22,2	18,9	16,4

(n. casi: 275)

I due criteri delle prestazioni e capacità individuali, e dell'anzianità prevalgono anche nelle progressioni verticali (Tab. 3.5.14), con una frequenza molto simile (50 e 47%), affiancati dal possesso di titoli di studio (come previsto del resto dai CCNL). Più utilizzato che per le progressioni orizzontali è però anche il criterio delle maggiori attribuzioni di ruolo. Le differenze tra comparti presentano gli stessi profili che per le progressioni orizzontali: l'anzianità, di nuovo, nettamente nei Ministeri, affiancata dal possesso di titoli di studio. Essa ricorre frequentemente anche nell'Università ed ancora di più nella Sanità, affiancata però (a distanza) dalle prestazioni e capacità individuali. Quest'ultimo criterio prevale invece nelle Autonomie Locali.

Tab. 3.5.14 - Principali criteri utilizzati per la progressione economica verticale (perc.)

	AA.LL	ENTI PUBB.	MIN.	UNIV.	SAN.	Campione
Prestazioni e capacità individuali	60,8	21,4	10,0	20,0	46,2	50,0
Maggiori attribuzioni di ruolo	22,5	35,7	0,0	20,0	12,8	20,0
Anzianità	26,5	42,9	90,0	60,0	87,2	46,5
Possesso di titoli di studio	20,6	42,9	60,0	20,0	25,6	25,9
Frequenza corsi di formazione	4,9	21,4	10,0	20,0	10,3	8,2
Idoneità precedenti	2,0	0,0	10,0	0,0	0,0	1,8
Esecizio mansioni superiori	10,8	28,6	0,0	0,0	2,6	9,4
Titolarità posizioni organizzative	2,0	0,0	0,0	20,0	0,0	1,8
Altro	18,6	7,1	20,0	20,0	15,4	17,1

(n. casi: 170)

Tra le ragioni delle progressioni verticali prevale in tutti i comparti, ma con frequenza più bassa nei Ministeri e nell'Università, l'esigenza di valorizzare la professionalità (67%), seguita a distanza dai cambiamenti istituzionali (29%, con punte molto più elevate nei Ministeri e negli Enti pubblici). L'esigenza di risolvere situazioni pregresse si colloca solo al terzo posto (27%), con una frequenza dimezzata rispetto al peso nelle progressioni orizzontali. Sembra da queste indicazioni che le Amministrazioni abbiano usato questo istituto in maniera più selettiva e legata, almeno in

parte, alle esigenze organizzative, mentre le progressioni orizzontali sono state utilizzate in maniera più generalizzata, facendo largamente riferimento al criterio dell'anzianità e per sanare situazioni pregresse.

Quanto infine alle modalità con cui sono state effettuate le progressioni verticali, la selezione interna è quella privilegiata in 3 casi su 4 (in oltre il 90% nella Sanità), seguita a grande distanza da corsi-concorsi per titoli ed esami (15%), usati soprattutto nei Ministeri.

Va osservato, peraltro, che in vari casi la contrattazione sull'inquadramento professionale ha innescato forti processi di mobilità professionale del personale, con conseguenti addensamenti in alcune aree o livelli dell'inquadramento stesso e sostanziale svuotamento di quelli inferiori (un fenomeno non nuovo nella Pubblica amministrazione).

Posizioni Organizzative. Un nuovo istituto previsto dai contratti nazionali di comparto del quadriennio in esame, strettamente collegato al nuovo ordinamento professionale, sono le cosiddette "Posizioni Organizzative". Con qualche differenza da comparto a comparto (ad es. nell'Università), la loro logica è quella di assicurare alle Amministrazioni uno strumento flessibile di gestione e remunerazione dei dipendenti, di norma delle categorie più elevate, assegnando loro incarichi limitati nel tempo e revocabili. A ciascuna è legata una retribuzione di posizione, di importo variabile entro un minimo ed un massimo (diversi da comparto a comparto[16]), cui si aggiunge in genere anche una retribu zione di risultato, corrispondente ad una certa percentuale di quella di posizione. Considereremo tre aspetti: la diffusione dell'introduzione di Posizioni Organizzative nelle Amministrazioni del campione; la loro incidenza sul personale in ciascuna Amministrazione; l'articolazione retributiva.

---

16. Nelle Autonomie Locali, ad esempio, la retribuzione di posizione può variare, in lire, da un minimo di 10 ad un massimo di 25 milioni annui lordi; nei Ministeri da 2 a 5 milioni; nella Sanità da 6 a 18; nell'Università (dove l'istituto corrispondente alle posizioni organizzative, che qui non esistono, sono gli incarichi conferiti ai dipendenti della categoria EP - elevata professionalità), da 6 a 25 (6 spettano a tutti gli EP, e cifre maggiori solo a quelli cui vengono conferiti incarichi particolari). In genere a tale retribuzione è poi collegata anche una retribuzione di risultato, corrispondente ad una certa percentuale di quella di posizione. Nell'Università, oltre agli incarichi degli EP è prevista anche la possibilità di conferire "indennità di responsabilità" al personale delle categorie D, C e B, anch'essi revocabili, cui corrisponde un compenso variabile tra 2 e 10 milioni.

Date le loro caratteristiche, la creazione di posizioni organizzative non è un'operazione semplice: essa richiede un impegno notevole da parte delle Amministrazioni in termini di analisi e di progettazione organizzativa, competenze di cui non tutte le Amministrazioni dispongono, ed anche tempi non brevi di preparazione e implementazione. La Tab. 3.5.15 mostra che esse sono state istituite in due terzi del campione, con punte più elevate nelle Autonomie Locali (2/3), ed assai inferiori negli Enti Pubblici. Negli altri comparti sono stati istituite in circa la metà dei casi.

Tab. 3.5.15 - Amministrazioni che hanno istituito le 'Posizioni Organizzative', per comparto (%)

	AA.LL.	ENTI PUBB.	MINIS.	UNIV.*	SAN.	Campione
No	26,7	64,3	47,4	50,0	48,1	34,6
Sì	73,3	35,7	52,6	50,0	51,9	65,4
(n. casi)	202	14	19	14	52	301

*) Per l'Università, in questa e nelle seguenti tabelle, si tratta degli 'incarichi comportanti particolari responsabilità' per i dipendenti di categoria EP (art. 61 CCNL)

Oltre alle differenze per comparto, importanti e statisticamente significative sono anche quelle per dimensioni (sia nell'intero campione che nelle Autonomie Locali), per 'intensità di dirigenza' e per area geografica. Le posizioni organizzative risultano infatti più frequentemente istituite nelle Amministrazioni del Nord che in quelle delle regioni centrali (dove si concentrano i Ministeri e gli Enti pubblici) e meridionali del Paese; nelle Amministrazioni più piccole o in quelle molto grandi; nelle Amministrazioni che o non hanno dirigenti, o ne hanno una percentuale elevata rispetto ai dipendenti. Questi ultimi aspetti sembrano suggerire una logica organizzativa analoga: le posizioni organizzative vengono introdotte più facilmente o nelle Amministrazioni molto piccole, dove mancano i dirigenti e dove esse sono in qualche modo sosti-

tutive dei dirigenti stessi; o in quelle molto grandi, dove, nonostante l'elevata, per così dire, 'intensità di dirigenza', la complessità organizzativa è tale da richiedere la presenza di uno strato di quadri intermedi.

In breve, il nuovo istituto delle Posizioni Organizzative è stato introdotto dai 2/3 delle Amministrazioni del campione, 3 su 4 nelle Autonomie Locali ed 1 su 2 nei restanti comparti. Nelle Autonomie Locali sono state introdotte più frequentemente nelle Amministrazioni piccole che nelle grandi, con una maggiore incidenza sul personale (ovvero in maniera più generalizzata) ed una minore articolazione retributiva (specie rispetto alle Amministrazioni tra 200 e 1000 dipendenti). Esse sono state introdotte più frequentemente anche nelle regioni settentrionali (specie del Nord-Ovest), con una assai maggiore incidenza (16,2 su 100 dipendenti, rispetto a 11,6 dell'intero comparto) ma in questo caso sono correlate anche ad una maggiore differenziazione retributiva.

4. L'evoluzione degli assetti contrattuali a livello decentrato (aziendale e territoriale): modelli, esperienze e tendenze

4.1 L'evoluzione della contrattazione integrativa a livello aziendale e territoriale

Nel periodo in esame la contrattazione decentrata a livello aziendale e territoriale si è svolta in un contesto poco favorevole. Sul piano economico, la crescita del Paese, si è rivelata inferiore alle previsioni nel 2002 e quasi vicina alla stagnazione nel 2003. Hanno pesato naturalmente le difficoltà dell'economia mondiale dopo i fatti dell'11 settembre 2001, cui si sono aggiunti i problemi specifici di competitività dell'economia italiana nel nuovo contesto dell'euro e di internazionalizzazione dei mercati. Interi settori, come il tessile, sono in sofferenza da anni, esposti alla concorrenza sempre più agguerrita dei Paesi di nuova industrializzazione con bassi costi del lavoro e crescenti capacità tecnologiche (Cina e India in testa); altri, come le banche, attraversano nuove, impegnative fasi di ristrutturazione, per non parlare di tutto il settore legato alla cosiddetta 'nuova economia' sulla quale ha pesato l'esaurirsi della bolla speculativa. In altri casi ancora sono le pesanti crisi aziendali (Fiat, definitivamente esplosa nel 2002, Alitalia, Marconi) a compromettere le possibilità della contrattazione di secondo livello, anche se i piani di ristrutturazione che si succedono, con la previsione di tagli occupazionali, comportano spesso accesi confronti con i sindacati.

D'altro canto, anche le condizioni sul terreno delle relazioni sindacali sono state poco favorevoli, nel clima di scontro tra le Parti Sociali

che ha caratterizzato, con intensità variabile, l'intero biennio e con le crescenti tensioni tra le maggiori Confederazioni, soprattutto tra i metalmeccanici.

In questo contesto sono dunque gli accordi legati alle ristrutturazioni dei grandi gruppi a segnare il clima delle relazioni sindacali e della contrattazione collettiva a livello aziendale.

Di primaria importanza è la vicenda Fiat, che ha visto il diretto coinvolgimento non solo dei sindacati di settore ma delle stesse Confederazioni. Nel dicembre 2001 la Fiat annuncia un piano di ristrutturazione per affrontare le difficoltà nel settore auto, che comporta la chiusura o ristrutturazione di 18 siti produttivi, di cui due in Italia. L'aggravarsi della situazione nel primo trimestre dell'anno 2002 porta ad una ridefinizione del piano di ristrutturazione, con la possibilità di oltre 3000 licenziamenti in Italia e vasti effetti occupazionali nell'indotto. Un primo accordo sindacale sulla ristrutturazione si ha nel luglio 2002 - non sottoscritto dalla Fiom - con la previsione di circa 2400 riduzioni di personale in Fiat Auto, attraverso la messa in mobilità, e circa 450 in due aziende di servizio legate alla Fiat. L'accordo prevede anche l'assunzione di 1000 giovani nell'arco di quattro anni e impegnativi piani di investimenti. In autunno la situazione peggiora ulteriormente, inducendo la Fiat a predisporre un nuovo piano di ristrutturazione, assai più severo di quello lanciato a luglio, con possibili effetti su oltre 8000 lavoratori in tutti gli stabilimenti italiani eccetto Melfi, per i quali l'azienda propone di usare la Cassa integrazione (7600 unità, la maggior parte a partire da dicembre 2002) e la messa in mobilità di altri 500, insieme alla richiesta dello stato di crisi al Governo. I sindacati premono per l'apertura di un tavolo triangolare con l'azienda e il Governo, ma si oppongono al nuovo piano ed in particolare all'ampio uso previsto di Cassa integrazione a zero ore ed alla prospettata chiusura dello stabilimento siciliano di Termini Imerese. Gli ultimi mesi dell'anno vedono negoziati molto aspri tra azienda e sindacati, con non pochi scioperi spontanei dei lavoratori. Rilevante è il coinvolgimento delle Confederazioni e dello stesso Governo. Un accordo tra azienda e Governo del 5 dicembre, non condiviso però da tutti e tre i maggiori sindacati (che propongono l'ampio ricorso a contratti di solidarietà), rivede, tra l'altro, le condizioni della Cassa integrazione e la chiusura di Termini Imerese, a fronte di

un impegno diretto del Governo a finanziare piani di pensionamento anticipato e programmi di formazione.

Un'altra vertenza aziendale nel segno della ristrutturazione, dovuta alla flessione del traffico dopo l'11 settembre 2001 ma anche a problemi aziendali specifici, che ha accompagnato l'intero biennio con prolungamenti ben dentro il 2004, è quella dell'Alitalia (53% delle azioni di proprietà del Ministero dell'Economia). Nel novembre 2001, il traffico passeggeri Alitalia era crollato del 31% rispetto all'anno precedente, con una forza lavoro ferma a 24 mila unità. Per questo, nello stesso mese il Consiglio di Amministrazione propone un piano di ristrutturazione che prevede riduzioni di personale equivalenti a 3400 unità, parte (900) attraverso pensionamenti anticipati, parte attraverso contratti di solidarietà che comportano una riduzione di ore e corrispondente riduzione retributiva, parzialmente integrata dallo Stato. I contratti di solidarietà richiedono però un accordo con il sindacato, mentre le nove organizzazioni dei lavoratori respingono nelle sue linee generali il piano di ristrutturazione, chiedendo un più deciso intervento del Governo per il rilancio dell'azienda e la dichiarazione dello stato di crisi che permetterebbe l'utilizzo della Cassa integrazione. Un accordo tra Governo, azienda e sindacati viene così raggiunto il 23 gennaio 2002 a Palazzo Chigi, sottoscritto da tutti i sindacati eccetto il Sulta (che chiede di consultare gli iscritti). L'accordo prevede riduzioni di imposte per l'azienda e aiuti pubblici (problematici però nel quadro della normativa europea), circa 900 prepensionamenti, l'ampio uso di contratti di solidarietà con riduzioni di orario e di retribuzione anche per i piloti (altrimenti anch'essi colpiti dalla perdita di 200 posti di lavoro), il rinvio al 2003 di programmi di privatizzazioni. Non viene però dichiarato lo stato di crisi ed è quindi precluso il ricorso alla Cassa integrazione, mentre i dettagli per i contratti di solidarietà avrebbero dovuto essere negoziati entro metà febbraio. Negoziati però molto travagliati, per l'opposizione di vari sindacati, pur firmatari dell'accordo di gennaio, ai contratti di solidarietà. Si arriva così ad un nuovo, complesso accordo a fine marzo, poi sottoscritto di nuovo a Palazzo Chigi tra Governo, azienda e sette dei nove sindacati presenti in azienda e infine approvato in un referendum tra i lavoratori con l'81% di voti favorevoli. Sul piano occupazionale, l'accordo, oltre ai prepensionamenti, prevede un minore ricorso ai

contratti di solidarietà, limitati al solo personale di terra, compensati dal congelamento degli incrementi retributivi per il rinnovo della parte economica biennale (2002-03) del contratto nazionale. L'accordo prevede anche un piano di ricapitalizzazione con significativa partecipazione dell'azionariato dei dipendenti ed un articolato sistema di monitoraggio dell'implementazione della ristrutturazione con vari organismi congiunti azienda-sindacati. Come è noto, il piano concordato nella primavera 2002 non si è rivelato sufficiente a risolvere i problemi di Alitalia, esplosi di nuovo nel 2003 e che hanno impegnato le parti a raggiungere un nuovo accordo all'inizio di maggio 2004. Il processo di riorganizzazione dell'Alitalia non si è ancora concluso al momento della chiusura del Rapporto (luglio 2004).

Meno problematico è stato l'accordo del dicembre 2002 tra Banca Intesa e sindacati sull'uso del Fondo di solidarietà del settore del credito a sostegno di piani di pensionamento anticipato volontario da parte di 5700 dipendenti del gruppo.

Altri accordi legati a piani di ristrutturazione sono quello dello stabilimento Nestlé di Perugia del febbraio 2003 e quello del gruppo Marconi del marzo 2003. Nel primo vengono concordate riduzioni di personale per circa 200 unità, con assistenza finanziaria da parte dell'azienda, insieme ad una stabilizzazione dei lavoratori a part-time e stagionali e all'introduzione di forme flessibili di orario. Nel secondo la previsione di consistenti riduzioni di personale, e l'uso di varie misure per attenuarne gli effetti (riduzioni di orario, Cassa integrazione a rotazione).

Fortunatamente, non tutti gli accordi aziendali di grandi gruppi si svolgono all'insegna della crisi e di pesanti ristrutturazioni. Significativo in proposito l'accordo di fine maggio 2002 alla Telecom, tra l'azienda, le tre federazioni di Cgil, Cisl e Uil e le Confederazioni stesse, approvato dopo consultazione di tutte le Rsu aziendali. L'accordo, che è legato ad un piano industriale aziendale per gli anni 2002-04 e che fa riferimento al primo contratto nazionale del settore delle telecomunicazioni dopo la privatizzazione e liberalizzazione del settore stesso (giugno 2000), copre importanti materie, tra cui: nuovi livelli occupazionali; nuovi mix occupazionali e professionali, ottenuti attraverso riduzioni di personale in alcune categorie e nuove assunzioni in altre; prospettive

di sviluppo e investimenti; politiche formative. Viene concordato anche l'impegno dell'azienda a ridurre i lavori "a-tipici" e confermato il sistema partecipativo introdotto dal contratto collettivo nazionale del 2000, con la previsione di periodici processi di valutazione congiunta degli sviluppi industriali e delle strategie aziendali del gruppo, in incontri semestrali a partire dal novembre 2002 del cosiddetto "forum strategico" (composto da 12 rappresentanti aziendali e 12 dei sindacati).

Altri accordi aziendali significativi sono quelli siglati nell'ottobre 2002 tra i sindacati e il gruppo Ferrero e nel novembre dello stesso anno tra sindacati (nazionali e internazionali) e gruppo ENI. Nel primo caso sono trattate materie come la retribuzione variabile, forme innovative di job-sharing, la creazione di organismi congiunti. Nel secondo l'accordo riguarda una serie di diritti dei lavoratori, materie attinenti la responsabilità sociale dell'impresa, la creazione di un sistema di informazione e consultazione dei lavoratori su scala mondiale.

Mancano per il biennio in esame indagini su basi statistiche a livello nazionale sulla diffusione e le caratteristiche della contrattazione aziendale. A colmare questa lacuna concorrono alcuni Osservatori a carattere nazionale o locale. Tra questi, il più importante è certamente quello del CNEL[17]. Tra quelli a dimensione locale, interessanti, sia pure con problemi di rappresentatività statistica, sono alcuni risultati di una rilevazione promossa dalla Fim-Cisl della Lombardia, in collaborazione con la Fondazione P. Seveso, sulla contrattazione aziendale nella regione nel quadriennio dal 2000 al primo semestre del 2003 (*grosso modo* l'arco di vigenza del precedente CCNL). Il settore metalmeccanico lombardo (industria e artigianato) rappresenta una quota molto rilevante del totale nazionale, specie in termini di occupazione. La rilevazione comprende 641 accordi, che coprono circa 112 mila lavoratori, ovvero poco meno del 25% del totale degli occupati in aziende metalmeccaniche lombarde con almeno 15 dipendenti. La dimensione media delle aziende interessate dalla contrattazione risulta di 174 dipendenti,

17. Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro (contrattazione nazionale e decentrata nei settori privati e pubblici), consultabile on line sul Portale del CNEL www.cnel.it.

sensibilmente più elevata della dimensione media delle imprese con almeno 15 dipendenti (uguale a 71). Ciò non significa però che le piccole imprese siano escluse dalla contrattazione di secondo livello. Il 53% degli accordi, infatti, con il 15% del totale di lavoratori coperti, riguarda imprese fino a 100 dipendenti; il 41% degli accordi e 49% dei lavoratori coperti, imprese tra 101 e 500 dipendenti; il restante 5,3% di accordi e 36% di lavoratori le imprese con oltre 500 dipendenti.

Tra le materie oggetto di accordo, le più frequenti sono le retribuzioni e i premi di risultato (che ricorrono rispettivamente nel 97% e 81% degli accordi), seguite a molta distanza dalle relazioni sindacali e diritti sindacali, specie diritti di informazione e consultazione (44% degli accordi), e poi previdenza e servizi (28%), ambiente e sicurezza (23%), orario (23%; anche se è poi prassi consolidata la definizione concordata di vari aspetti dell'orario, come ad esempio il calendario annuale).

Di particolare interesse sono alcuni approfondimenti sul premio di risultato (sia accordi di rinnovo dell'istituto, già presente nella precedente tornata, sia accordi di nuova istituzione). Secondo i dati rilevati:

- i premi a cifra fissa avrebbero progressivamente lasciato il posto al Premio di risultato, anche senza scomparire del tutto e pur restando significativi soprattutto nelle aziende piccole e medie (es. premio pre-feriale);
- la consistenza del premio si collocherebbe intorno al 7-10% della retribuzione, in relazione alle dimensioni di impresa (un peso discretamente superiore a quello normalmente stimato, da prendersi dunque con cautela);
- la percentuale effettivamente erogata nell'arco di vigenza dell'accordo rispetto a quella concordata a regime è di quasi l'80%;
- in caso di accordi di rinnovo dell'istituto, si registrerebbe una tendenza abbastanza diffusa al "consolidamento" del premio, ovvero alla trasformazione della parte variabile in fissa;
- i parametri utilizzati sono specificazioni degli obiettivi di redditività, produttività e qualità indicati dal Protocollo del luglio 1993, con una media di 1,9 indicatori per accordi (solo il 15% degli accordi utilizza tutti e tre gli indicatori);

- nel 31% dei casi, il Premio incide anche sul Tfr;
- in quasi due terzi degli accordi il Premio verrebbe corrisposto in cifra uguale per tutti i lavoratori;
- sembra acquisita l'estensione del Premio ai lavoratori con contratti di formazione-lavoro e a tempo determinato, mentre sarebbe in crescita l'estensione ai lavoratori temporanei (prevista nel 37% degli accordi);
- in vari accordi delle imprese più piccole si registrerebbe la corresponsione di una tantum come sorta di Premio di risultato di ingresso, in vista di una successiva introduzione dell'istituto vero e proprio.

Circa le relazioni sindacali e diritti sindacali in genere, non si riscontrerebbe la progettualità conosciuta in passato, con una concentrazione sul rafforzamento dei diritti di informazione. Scarso sembrerebbe l'interesse ai temi della formazione e della salute, e ancora meno presenti accordi che si occupano di integrazione, pari opportunità, assistenza, problematiche personali e familiari.

Quanto ai soggetti firmatari, la presenza di Associazioni industriali si registra in circa il 40% degli accordi, in crescita rispetto al 25% del precedente ciclo contrattuale, apparentemente con un ruolo soprattutto di presidio e controllo (per evitare eccessive 'concessioni' da parte delle aziende).

Sul versante sindacale, il 37% degli accordi ha visto impegnate le sole Rsu; mentre, la maggior parte, anche delle organizzazioni sindacali esterne.

Nel complesso, emerge un quadro della contrattazione aziendale abbastanza vivace, nonostante i pesanti condizionamenti dovuti alle forti divergenze strategiche che hanno caratterizzato le relazioni tra i sindacati del settore sul piano nazionale, sfociate nella conduzione e conclusione non unitaria del contratto nazionale del settore Metalmeccanico (v. *supra*). Quanto alle tendenze future, è plausibile nel prossimo ciclo di contrattazione aziendale un maggior interesse sui temi dell'inquadramento, della formazione, dell'organizzazione del lavoro e del mercato del lavoro, anche per effetto di modifiche legislative intervenute negli anni recenti (ad. d. lgs. 276/03, che prevede molti rinvii alla contrattazione collettiva territoriale ma anche aziendale) e di acquisizioni del contratto nazionale firmato a maggio 2003.

La contrattazione di secondo livello di tipo territoriale, prevista dal Protocollo del luglio 1993, è presente in agricoltura ed in edilizia, dove tradizionalmente la contrattazione decentrata si è svolta a livello provinciale, ma anche nell'artigianato dove si è affermata (a livello regionale) con l'accordo interconfederale del 1992, nel commercio, nel turismo e servizi.

Anche per questo tipo di contrattazione non risultano essere disponibili rilevazioni specifiche e totalmente sistematiche per il biennio in esame. Una recente rilevazione, basata sull'Archivio Cnel, che copre il periodo 1996-2003, analizza 571 accordi di tipo territoriale, il 55% dei quali concentrato al Nord. Circa la distribuzione settoriale, prevalgono l'agricoltura (31%) e l'edilizia (38%), dove la contrattazione si svolge, come detto, a livello provinciale, ma il 18% degli accordi si registra nell'artigianato, dove però avviene a livello regionale. Quanto ai contenuti, quelli principali riguardano il trattamento economico e i "modelli partecipativi", con particolare riferimento alla istituzione di enti bilaterali e organismi paritetici. Altri temi diffusi sono quelli legati alla flessibilità (funzionale e legata al tipo di contratto di impiego). Quanto al trattamento economico, i premi variabili collegati alla performance, ormai largamente presenti nella contrattazione aziendale, si sarebbero diffusi dopo il 1999 anche nella contrattazione territoriale dell'edilizia ed in parte dell'artigianato, ma con un ruolo del tutto secondario in agricoltura.

4.2 La contrattazione territoriale e gli accordi di concertazione a livello locale, con particolare riferimento agli elementi relativi alla regolazione del rapporto di lavoro e alla gestione delle risorse umane (formazione, mercato del lavoro, pari opportunità, ecc.)

Il Rapporto sui "Patti per l'occupazione e la competitività", predisposto dalla *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* (2000) offre una prima importante rassegna delle iniziative che nelle differenti realtà territoriali dell'Unione Europea hanno tentato di combinare tra loro i tre elementi fondamentali della competitività, della occupazione e della partnership per promuovere, regolare e governare lo sviluppo locale. Tali iniziative, denominate in maniera

diversa nei vari Paesi: “patti territoriali per l’occupazione”, “alleanze per il lavoro”, “patti sociali”, “accordi nazionali per la competitività e l’impiego”, “partnership 2000”, sono state realizzate nel rispetto dei principi del Trattato di Amsterdam del 1997, delle *Employment Guidelines* del 1998 adottate dalla Ue e quindi secondo i successivi *National Action Plans* (NAP) per l’occupazione che hanno incorporato le proposte della Commissione Europea per politiche del lavoro basate sui famosi quattro indirizzi fondamentali *(pillars)* della “imprenditorialità”, “occupabilità”, “adattabilità” ed “eguaglianza delle opportunità”.

In Italia, accanto a questi specifici *“Pacts for Employment and Competitiveness”* (PECs), previsti dalla Ue, si sono sviluppati negli anni recenti anche molte altre iniziative di accordi collettivi a livello decentrato e territoriale, con una sempre più estesa e attiva partecipazione degli attori di rappresentanza degli interessi imprenditoriali, sindacali, dei governi e delle comunità locali, con obiettivi abbastanza simili: dai “patti territoriali” ai “contratti d’area”, ai “contratti di programma”, ai “patti per le città” (ad esempio Milano), agli accordi legati alla più tradizionale contrattazione collettiva aziendale e territoriale.

Come nel caso dei patti sociali a livello macro nazionale (Fajertag, Pochet, 1997, 2000), la concertazione a livello decentrato si è andata caratterizzando per la presenza di storie e modelli specifici nella combinazione di competitività, occupazione e partnership. Ma la storia di queste “costruzioni sociali” a livello locale è resa più complessa dalla esistenza anche di strutture e strategie diverse.

Se si fa riferimento infatti a tre indicatori principali di *struttura*: livello di decentramento, risorse economiche, tipo di “proprietà sociale” (ovvero qualità e numero degli attori collettivi partecipanti), si possono individuare almeno nove tipi di accordi sociali formalizzati a livello decentrato in Italia:

1. *Patti regionali:* ad esempio per le Marche o il Piemonte, quindi con un livello “intermedio” di decentramento;

2. *Patti territoriali “nazionali”* che prevedono in prevalenza investimenti di tipo privato, con la partecipazione di molti attori collettivi (da un minimo di 15, come nel caso del patto di Palermo, a un massimo di 179, nel patto del Canavese: Cersosimo, 2000);

3. *Patti per l'occupazione (Pec):* con risorse prevalenti dell'Unione Europea e con regole più formalizzate di concertazione sociale;

4. *Contratti d'area:* con risorse economiche prevalentemente di fonte pubblica (fino al 70%), come previsto dal "Patto per il lavoro" del 1996 e dalla Legge Finanziaria del 1997; con l'importante ruolo e la partecipazione degli attori istituzionali (Ministero del Tesoro, Ministero del Lavoro, ecc.);

5. *Contratti di programma:* focalizzati sulle grandi imprese e sui grandi progetti integrati nelle aree depresse (Legge n. 64 del 1986);

6. *Patti per le grandi città metropolitane:* Milano, Torino, Roma, ecc.;

7. *Accordi collettivi di impresa:* secondo livello della struttura contrattuale previsto dal Protocollo Ciampi del 23 luglio 1993;

8. *Accordi collettivi territoriali:* secondo livello alternativo a quello di impresa, sempre previsto dal Protocollo Ciampi del 23 luglio 1993;

9. *Accordi collettivi locali:* di distretto produttivo (Prato, Carpi, ecc.) o di area di "indotto" (ad esempio nel settore della fornitura auto: Melfi, Torino, Brescia).

A fronte di questa estrema frammentazione, occorre comunque segnalare che la crescita degli strumenti di politica pubblica cosiddetta di "nuova programmazione" ha favorito un maggior orientamento verso un certo ordine e razionalizzazione almeno con i patti territoriali e con i contratti d'area e di programma. Secondo i dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel periodo 1998-2001 sono stati approvati 230 patti territoriali, per un totale di 11.319 milioni di euro di investimenti previsti (di cui il 44%, cioè 4.990 milioni di fonte pubblica come co-finanziamento) con una nuova occupazione stimata di 75.788 (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2003; Graziani, 2004). Dei 220 patti nazionali (10 sono comunitari), alla fine del 2002 ne risultavano attivi 190 (avevano cioè ricevuto almeno un primo finanziamento pubblico) dei quali 106 resi attivi nell'ultimo anno.

Nel periodo 2002-03 qui considerato, la contrattazione territoriale e gli accordi di concertazione più tradizionali a livello locale hanno riguardato in misura crescente, oltre al rapporto di lavoro, i temi della ge-

stione delle risorse umane e in particolare la formazione e il mercato del lavoro. Spesso è nelle stesse piattaforme o rinnovi della contrattazione di categoria che si fa riferimento alla necessità di estendere proprio su questi temi il ruolo della contrattazione di secondo livello per superare la "polverizzazione" di alcuni settori, come nel caso delle imprese artigiane metalmeccaniche (vedi piattaforma Fiom per il rinnovo contrattuale del settembre 2002), degli edili (vedi il nuovo integrativo di Milano e Lodi del novembre 2002) o del turismo (vedi piattaforma approvata nel febbraio 2002), realizzando anche consorzi regionali di Enti bilaterali "anche laddove è attualmente stabilita la dimensione territoriale, al fine di armonizzare e ottimizzare il sistema dei servizi resi dagli enti stessi" (vedi sempre la citata piattaforma del turismo).

Altre volte, questi temi sono stati oggetto di accordi territoriali per specifiche categorie di lavoratori, come è il caso dell'accordo regionale della Toscana per i lavoratori atipici del luglio 2002. L'accordo tra la Regione Toscana, Cgil, Cisl e Uil ha quale obiettivo proprio quello di elevare il livello qualitativo dell'occupazione e del lavoro flessibile e atipico, con l'impegno concreto di definire i programmi e le iniziative per migliorare la formazione e la qualificazione di questi lavoratori, oltre che il sistema di tutele. Tra i vari tipi di intervento vi sono soprattutto quelli formativi mirati per 1,5 milioni di euro.

La formazione professionale è diventata, comunque, sempre più l'oggetto privilegiato degli accordi territoriali di concertazione. Di particolare rilievo in tale ambito sono quelli del Lazio e della Lombardia. Il primo, stipulato nel novembre 2002, tra l'Unione Industriali del Lazio, Cgil, Cisl e Uil di Roma e del Lazio prevede il miglioramento complessivo del sistema regionale di formazione professionale e continua; una sede permanente di incontri di indirizzo degli interventi regionali e provinciali da realizzare secondo obiettivi di efficienza ed efficacia e in collegamento con gli altri attori istituzionali; il monitoraggio dell'avvio, del funzionamento e della organizzazione territoriale dei Fondi interprofessionali (art. 118 della Legge 388/2000). L'intesa è destinata ad essere articolata su base territoriale e tende a gestire la promozione, la selezione e il controllo dei piani formativi aziendali, territoriali e settoriali derivanti dagli accordi di concertazione sociale.

L'accordo regionale lombardo sulla formazione professionale, stipulato tra Assolombarda, Cgil, Cisl e Uil, nel dicembre 2002, prevede la costituzione di una commissione paritetica con il compito di valutazione periodica dei requisiti dei progetti aziendali, oltre che di elaborazione dei progetti territoriali di formazione e di distribuzione degli interventi formativi.

La formazione professionale costituisce infine anche uno degli oggetti privilegiati della contrattazione collettiva territoriale delle categorie che la prevedono, come nel caso degli edili. Un esempio significativo in tal senso è costituito dall'accordo regionale del settore edile artigiano in Emilia Romagna, riguardante circa 20 mila addetti, che, oltre a fissare incrementi salariali della paga base e dell'elemento economico territoriale, prevede di potenziare la formazione grazie alle tradizionali Scuole edili territoriali.

4.3 Gli accordi sul salario di partecipazione, con particolare riferimento al settore del credito e assicurazioni

Il salario di partecipazione è stato oggetto di molti accordi soprattutto aziendali, e particolarmente in alcuni settori che godono tradizionalmente di relazioni industriali partecipative. Tipico è il caso del settore alimentare che emerge tra gli altri per il numero di aziende con significativi accordi sul salario di risultato. L'accordo della Galbani del giugno 2003, valido per il periodo 2003-05, assume particolare importanza, poiché non solo rinnova il salario di partecipazione ai risultati dell'impresa, fondato sulle due componenti autonome della redditività (40%) e della produttività (60%), ma ne migliora la scala parametrale e soprattutto lo estende anche ai dipendenti con contratto a tempo determinato, assunti da almeno un mese. All'accordo integrativo aziendale si era peraltro giunti dopo una trattativa e una vertenza iniziate a marzo 2002, che aveva portato il sindacato a decidere la sospensione degli straordinari e delle flessibilità, con la minaccia di scioperare proprio sul premio di produzione.

Sempre nel settore alimentare, va segnalato il rinnovo del contratto integrativo aziendale Heineken, stipulato nel luglio 2002, per la particolarità del salario di risultato che nei successivi quattro anni sarà di 4.850 euro, per il 30% riferito alla redditività di gruppo e per il 70% al parametro della gestione dei siti produttivi. Per questi ultimi è previsto inoltre un parametro ad hoc collegato alla gestione degli orari di lavoro con le relative quote annue.

Più difficile è stata la trattativa per il rinnovo del contratto integrativo Barilla, firmato nel settembre 2003, che prevede un salario per obiettivi di 1.600 euro per tutti, entro 4 anni, ma soprattutto l'innalzamento dal 60 al 100% del premio per i lavoratori stagionali e l'erogazione di 70 euro di un vecchio premio congelato anche ai nuovi assunti. L'accordo è stato giudicato particolarmente significativo dai sindacati proprio per il suo carattere di armonizzazione salariale nei vari siti produttivi e per le differenti categorie di lavoratori.

Anche in settori dove convivono relazioni industriali partecipative con recenti insorgenze conflittuali, come quello metalmeccanico, non sono mancati importanti accordi sul salario di partecipazione. Rilevante resta ad esempio quello siglato alla Merloni nel marzo 2003: sono previsti incrementi legati ai parametri previsti degli obiettivi di produttività, redditività e qualità (413 euro annuali per il 2003-04 per il quinto livello, per arrivare a regime a 930 nel 2005 da aggiungere al vecchio integrativo di 2014 euro), ma soprattutto per il contesto dei molteplici organismi partecipativi nel quale è stata raggiunta l'intesa.

Nel settore metalmeccanico, come in altri settori, la pratica non del tutto diffusa della contrattazione aziendale tende però a limitare anche gli accordi decentrati sul salario di partecipazione (D'Aloia, 2002). Una rilevazione della Fim Cisl Lombardia (2003) sulla contrattazione aziendale in Lombardia nel settore metalmeccanico negli ultimi quattro anni ha analizzato 641 accordi riguardanti 111.736 lavoratori, distribuiti in modo proporzionale nelle diverse aree territoriali e nei vari comparti.

Nel settore del credito e assicurazioni, la contrattazione del salario di risultato è stata particolarmente condizionata dalle vicende delle riorganizzazioni aziendali dei grandi gruppi: Banca Intesa, Unicredito, Assicurazioni Generali, che sono stati descritti nel paragrafo 3.4.

Nel settore del credito, si va peraltro accentuando l'orientamento degli stessi sindacati di categoria a rafforzare le soluzioni di partecipazione economica dei lavoratori non solo ai risultati ma anche al capitale degli istituti di credito. Emblematica è stata ad esempio la proposta della Fiba Cisl (febbraio 2003) di offrire ai lavoratori quote azionarie del Monte dei Paschi di Siena. Grazie alla legge sulle Fondazioni bancarie, questa proposta di azionariato diffuso risponderebbe secondo il sindacato anche alla necessità di assicurare la esigibilità del secondo livello di contrattazione e di collegare una quota rilevante del salario ai risultati aziendali.

Questo orientamento verso la democrazia economica nel settore del credito è stato sottolineato anche in occasione della presentazione della piattaforma per il rinnovo del contratto di categoria delle banche, ove vengono sottolineati gli elementi più qualificanti, quali l'estensione dei diritti di informazione e consultazione insieme con una profonda revisione degli stessi sistemi incentivanti.

4.4 Gli accordi sul salario di partecipazione nella Pubblica amministrazione

Il cosiddetto 'salario di partecipazione', ovvero la quota di retribuzione che nel settore privato (secondo il Protocollo del luglio 1993) viene negoziata nella contrattazione di secondo livello, legata a risultati di produttività, qualità e competitività, nella Pubblica amministrazione si configura essenzialmente come retribuzione della produttività collettiva e individuale dei dipendenti, anch'essa decisa nella contrattazione integrativa svolta nelle singole Amministrazioni. Tale voce, insieme ad altre, viene finanziata all'interno di un Fondo, che assume denominazioni in parte diverse a seconda del comparto, volto a finanziare nel suo complesso il cosiddetto 'trattamento accessorio', ovvero la parte di retribuzione "ulteriore rispetto a quella percepibile in ragione dell'orario e dell'inquadramento" (CNEL 2004); si noti che i compensi per gli straordinari, di norma, non attingono a questo fondo). Esso è determinato annualmente in parte in base a parametri automatici, in parte in base a

scelte allocative delle singole Amministrazioni, nel rispetto dei limiti di bilancio[18].

Un'analisi del 'salario di partecipazione' nella Pubblica amministrazione può quindi essere svolta almeno lungo tre linee:

a) in primo luogo considerando la distribuzione percentuale di tale Fondo tra le varie voci nelle quali può articolarsi (queste comprendono di norma, pur con alcune differenze tra comparti: produttività; progressioni orizzontali; salario di posizione e di risultato delle cosiddette 'posizioni organizzative'[19]; indennità varie di rischio, disagio, turni ecc.);

b) entità ed incidenza delle varie voci sulla retribuzione media;

c) criteri selettivi di attribuzione.

---

18. L'orientamento comune dei contratti nazionali nella tornata in esame è stato di unificare dentro un unico contenitore i vari fondi per il salario accessorio precedentemente in essere, consentendo così maggiore flessibilità d'uso alle Amministrazioni in sede di contrattazione integrativa. Nello stesso tempo, tra le voci finanziabili a carico del Fondo, sono entrati i nuovi istituti delle progressioni orizzontali, delle posizioni organizzative, e, dove ci sono, delle indennità di responsabilità.

19. L'istituto delle 'Posizioni organizzative', previsto dai contratti nazionali di comparto del quadriennio in esame, è strettamente collegato al nuovo ordinamento professionale, con qualche differenza da comparto a comparto. La loro logica è quella di assicurare alle Amministrazioni uno strumento flessibile di gestione e remunerazione dei dipendenti, di norma delle categorie più elevate, assegnando loro incarichi limitati nel tempo e revocabili. A ciascuna è legata una retribuzione di posizione, di importo variabile entro un minimo ed un massimo (diversi da comparto a comparto) a cui si aggiunge in genere anche una retribuzione di risultato, corrispondente ad una certa percentuale di quella di posizione. Secondo i contratti nazionali 1998-2001, nelle Autonomie Locali la retribuzione di posizione poteva variare da un minimo di 10 ad un massimo di 25 milioni annui lordi; nei Ministeri da 2 a 5 milioni; nella Sanità da 6 a 18; nell'Università (dove l'istituto corrispondente alle posizioni organizzative, che qui non esistono, sono gli incarichi conferiti ai dipendenti della categoria EP-elevata professionalità, che gravano però su un fondo a parte), da 6 a 25 (6 spettano a tutti gli EP, e cifre maggiori solo a quelli cui vengono conferiti incarichi particolari). Nell'Università, oltre agli incarichi degli EP (che è la categoria apicale dell'inquadramento per il personale non dirigenziale), è prevista anche la possibilità di conferire "indennità di responsabilità" al personale delle categorie D, C e B, anch'essi revocabili, cui corrisponde un compenso variabile tra 2 e 10 milioni (queste indennità gravano sul Fondo per le progressioni orizzontali e la produttività collettiva e individuale).

Circa il primo aspetto, tutte le rilevazioni disponibili (Formez 2001; Bordogna 2002; CNEL 2004) mettono in luce un tendenziale spostamento di risorse da istituti tradizionalmente importanti come la produttività - ma spesso utilizzati in modo scarsamente selettivo ed incentivante - verso i nuovi istituti delle progressioni orizzontali, delle posizioni organizzative e delle indennità di responsabilità, pur con significative differenze da comparto a comparto. Le indennità varie restano invece abbastanza costanti. Poiché tuttavia la logica dei contratti nazionali è di riconoscere una maggiore autonomia rispetto al passato alle singole Amministrazioni nell'uso delle risorse per il salario accessorio, notevoli possono essere le differenze da Amministrazione a Amministrazione, come è messo in luce da vari studi di caso. La Tab. 4.4.1 permette di cogliere sia le tendenze principali che hanno interessato l'intero campione nel periodo in esame, sia le differenze (ed eventualmente le modificazioni nelle differenze) tra i comparti.

In particolare si può notare un netto spostamento di peso dalle voci tradizionali dello straordinario e della produttività verso i nuovi istituti. All'inizio del periodo venivano allocate a straordinari e produttività oltre il 60% delle risorse totali, nel 2001 tale quota supera di poco il 40%. Viceversa, la quota delle progressioni orizzontali e delle posizioni organizzative è costantemente salita, fino ad arrivare al 30% del totale. A tale ammontare va poi aggiunta la piccola quota degli incarichi per la categoria EP (elevate professionalità) dell'Università.

Tale tendenza potrebbe anche proseguire, poiché, come abbiamo ricordato, l'implementazione di alcuni istituti, come le posizioni organizzative, non è semplice sul piano organizzativo, e può richiedere un certo tempo prima di entrare a regime. Mentre le progressioni orizzontali sono state probabilmente il primo istituto ad essere implementato nella contrattazione integrativa, in maniera generalizzata.

Su questo sfondo, restano notevoli differenze tra settori, ed in qualche caso si accentuano. Nei Ministeri, ad esempio, la quota degli straordinari e della produttività è rimasta sostanzialmente immutata, e quest'ultima addirittura aumentata, mentre ben poche sono le risorse assegnate alle progressioni orizzontali e alle posizioni organizzative (nel 2001 il n. di casi è però limitatissimo). Profilo analogo per gli Enti pub-

blici, dove però gli straordinari sono sensibilmente diminuiti. Anche nella Sanità la quota degli straordinari e della produttività scende lentamente (ma era già più bassa che in altri comparti), mentre acquistano un peso discretamente superiore al complesso del campione le progressioni orizzontali. Le Autonomie Locali, come quasi sempre (essendo il comparto nettamente più numeroso), riflettono la tendenza generale del campione.

Tab. 4.4.1 - Distribuzione percentuale delle risorse per il salario accessorio (1999-2001)

	Anno	Regioni e autonomie	Enti pubbl.	Ministeri	Università	Sanità	Campione
Straordinari	1999	16,1	19,1	15,7	21,5	11,1	15,5
	2000	12,9	15,1	8,0	17,5	9,4	12,3
	2001	11,8	9,5	15,0	17,6	10,2	11,6
Produttività	1999	47,0	59,5	57,7	55,9	32,5	46,0
	2000	37,1	58,3	66,4	44,5	29,5	38,7
	2001	30,9	65,8	60,0	26,9	27,7	31,3
Progr.orizzontale	1999	9,8	1,8	1,4	0,0	19,6	10,3
	2000	18,6	5,4	3,6	1,6	26,5	17,9
	2001	21,7	6,0	0,0	25,5	26,6	22,3
Posiz. Organizz.	1999	4,1	0,6	0,7	0,0	0,2	3,1
	2000	8,9	0,9	1,8	0,0	0,7	6,6
	2001	11,5	2,0	4,0	0,0	1,1	8,7
Elevate Prof. (*)	1999	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	2000	0,0	0,0	0,0	8,3	0,0	0,3
	2001	0,0	0,0	0,0	8,3	0,0	0,3
Indennità varie	1999	23,0	19,1	24,5	22,5	36,5	25,2
	2000	22,6	20,3	20,2	28,0	34,0	24,6
	2001	24,1	16,8	21,1	21,7	34,4	26,1
(N. casi)	1999	189	9	17	10	46	271
	2000	188	12	16	10	48	274
	2001	112	4	2	6	36	160

(*) La voce fa riferimento al trattamento economico accessorio per gli incarichi del personale della categoria EP, art.61 e 62 del CCNL 1998-2001, finanziata con l'apposito fondo previsto dall'art. 70.

Si noti che le risposte per il 2001 sono meno numerose (specie in alcuni comparti), in quanto la rilevazione è stata fatta nei mesi di maggio-luglio e varie Amministrazioni non avevano ancora definito la distribuzione.

Le differenze per dimensione (nelle sole Autonomie Locali) non sembrano particolarmente accentuate nel 2001, e semmai si sono andate riducendo nel tempo (ma in parte diverse le osservazioni in Irsi, 2004, p. 24, che sottolineano un peso decrescente della produttività al crescere delle dimensioni). Più marcate le differenze per area geografica (Tab. 4.4.2), sempre limitatamente alle Autonomie Locali. In particolare, maggiore peso degli straordinari e delle indennità varie al Sud e nelle isole, della produttività al Nord, delle posizioni organizzative nel Nord-ovest, e delle progressioni orizzontali al Centro. Ma nel complesso le differenze sembrano essersi ridotte nel tempo.

Indicazioni analoghe, per quanto riguarda le differenze territoriali, emergono anche dall'analisi presentata in CNEL 2004, pur nella difficoltà di ricavare orientamenti omogenei data l'incidenza di molti fattori.

Circa il secondo aspetto - entità ed incidenza delle varie voci sulla retribuzione media - la più significativa rilevazione è l'accurata indagine svolta nell'ambito del Servizio Studi Aran (Cananzi 2003), limitatamente al comparto delle Regioni e Autonomie Locali, basata sul campione Aran già sopra illustrato e sui dati del conto annuale per il 2002.

Da essa risultano notevoli differenze tra tipi di Amministrazione all'interno del comparto sia relativamente al peso del Fondo sulla retribuzione media, sia in specifico relativamente al peso della produttività sul complesso del Fondo unico di Amministrazione. Quanto all'ammontare del Fondo unico sulla retribuzione media, si va da poco meno del 16% nei Comuni (sia con meno che superiori a 50 mila abitanti), a poco più del 17% nelle Province, a circa il 25% nelle Regioni e nelle Camere di commercio, che è una percentuale molto significativa, anche se in senso stretto non può interamente interpretarsi come retribuzione di partecipazione (includendo oltre alla produttività anche le progressioni orizzontali, le posizioni organizzative e le indennità varie).

Tab. 4.4.2 - Utilizzo del Fondo unico di Amministrazione, personale non dirigente, 2002 (percentuali)

	A	B	C	D	Totale
Comuni	28,7	21,5	6,9	43,0	100,0
Fino a 50000 ab.	27,8	20,9	8,1	43,3	100,0
Oltre 50000 ab.	29,6	22,2	5,6	42,6	100,0
Province	31,6	21,0	15,4	32,1	100,0
Regioni	32,5	12,6	29,4	25,5	100,0
Camere di commercio	51,9	13,9	11,9	22,3	100,0
Totale	30,1	19,9	11,2	38,8	100,0

A: produttività e miglioramento servizi

B: progressioni economiche orizzontali

C: retribuzione di posizione e di risultato delle 'posizioni organizzative'

D: indennità varie di disagio, rischio, turni, reperibilità e altro

Fonte: Cananzi, 2003

Quanto alla distribuzione del Fondo tra le varie voci, nel 2002 il 30% risultava allocato alla produttività e l'11% alla retribuzione di posizione organizzativa, che, teoricamente, sono componenti variabili della retribuzione, mentre alle progressioni economiche orizzontali (componente stabile, una volta acquisita) circa il 20%. Notevoli però le differenze all'interno del comparto, tra cui spiccano le Camere di commercio che assegnano alla produttività ben il 52% dell'intero Fondo, e le Regioni che allocano quasi il 30% alle posizioni organizzative, se si vuole costituenti le due voci più incentivanti e probabilmente più vicine al 'salario di partecipazione' del settore privato. Sia Regioni che Camere di Commercio assegnano a progressioni orizzontali e indennità varie una percentuale di risorse nettamente inferiore a quanto si verifica nel complesso del comparto.

Infine, per quanto riguarda i criteri utilizzati nella assegnazione delle diverse voci della retribuzione accessoria ai singoli dipendenti, mancano definitive rilevazioni in materia che consentano generalizzazioni fondate. L'analisi è peraltro complicata dalla difficoltà di ricondurre a schema le soluzioni adottate (CNEL 2004), che sono notevolmente diverse sia per comparto (la contrattazione nazionale pone vincoli differenti in proposito), sia per tipo di voce considerata, sia infine da

Amministrazione a Amministrazione anche all'interno dello stesso comparto. Alcuni studi di caso (contenuti ad esempio in Bonaretti e Codara, 2001; Bordogna, 2002; Irsi, 2004) suggeriscono tuttavia che, con riferimento al grado maggiore o minore di selettività dei criteri adottati, questa sia stata in genere maggiore nella attribuzione delle posizioni organizzative e nella corrispondente definizione della retribuzione di posizione e di risultato e invece alquanto ridotta per quanto riguarda le progressioni economiche orizzontali, premiando spesso l'anzianità, almeno nella fase di prima applicazione del nuovo sistema di inquadramento professionale. Resta da vedere se, una volta a regime, si registreranno cambiamenti nell'applicazione dell'istituto in questione, in direzione di una maggiore selettività.

Oltremodo incerta è infine la situazione per quanto riguarda la retribuzione accessoria legata alla produttività. La sensazione è che spesso la negoziazione ne determini una distribuzione a pioggia e generalizzata, di norma differenziata per livello di inquadramento e presenza. Altre volte, invece, il Fondo corrispondente viene distinto in due parti, delle quali una assegnata con i criteri poco selettivi appena ricordati, l'altra effettivamente destinata ad incentivare progetti specifici di miglioramento della produttività e della qualità dei servizi offerti, che interessano un numero limitato dei dipendenti. Va tenuto presente che soluzioni 'virtuose' di quest'ultimo tipo richiedono da parte delle Amministrazioni una capacità progettuale di cui non tutte dispongono ed anche un notevole impegno organizzativo. Un impegno che alcune Amministrazioni possono ritenere non sempre ripagato in termini di risultati ("il gioco non vale la candela"). Non sempre la scarsa diffusione di applicazioni virtuose dell'istituto della produttività sembra da imputarsi a resistenze dei sindacati e dei rappresentanti dei lavoratori, ma vanno ascritte a difficoltà obiettive delle diverse Amministrazioni.

Riferimenti bibliografici

Abi (2003), *Rapporto 2003 sul mercato del lavoro nell'industria finanziaria*, Bancaria Editrice, Roma.

Boeri T. (2004), *Tra salari, conflitti, progetti*, in www.lavoce.info, 22 gennaio.

Boeri T., Perotti R. (2004), *Perché è giusto introdurre un salario minimo in Italia*, in www.lavoce.info, 11 maggio.

Boeri T., Bertola G. (2002), *A che serve il Tasso di Inflazione Programmata?*, in www.lavoce.info, 20 ottobre.

Boeri T., Garibaldi P. (2003), *Troppi equivoci sul decentramento*, in www.lavoce.info, 24 luglio.

Boldizzoni D., Negrelli S. (1998), "Human Resource Management e relazioni sindacali nelle banche europee", *Sviluppo & Organizzazione*, n. 165, gennaio-febbraio.

Bordogna L. (1999), *Il fattore dimensionale nella contrattazione aziendale e nella gestione delle risorse umane nell'industria italiana*, in Traù F. (a cura di), *La "questione dimensionale" nell'industria italiana*, Il Mulino, Bologna, p. 561 ss.

Bordogna L. (a cura di) (2002), *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni*, Angeli, Milano.

Bordogna L. e Pedersini R. (2001), *Relazioni industriali e gestione del-*

le risorse umane nelle piccole imprese, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, n.2/2001.

Bonaretti M. e Codara L. (a cura di), (2001), *Ripensare il lavoro pubblico*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

Cananzi G. (2003), *Formazione e utilizzo del Fondo unico di amministrazione 2002 del personale non dirigente delle Autonomie territoriali*, in “Rapporto trimestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti”, Supplemento a “Arannewsletter” 6/2003.

CNEL (2002), *La contrattazione aziendale nel settore privato dell’economia*, Collana Documenti n. 12, gennaio, Roma (Rapporto a cura di Monitor Lavoro).

CNEL (2004), *Lineamenti fondamentali della contrattazione territoriale contenuta nell’Archivio del CNEL e della contrattazione territoriale nei distretti industriali*, Collana Documenti n. 33, marzo, Roma (Rapporto a cura di Monitor Lavoro).

CNEL (2004), *L’utilizzo del fondo per la retribuzione accessoria nei contratti integrativi delle Amministrazioni pubbliche. Quadriennio 1998-2001*, Collana Documenti n. 35, luglio, Roma (Rapporto a cura di Irsi).

CNEL (2004), *Notiziario trimestrale sulla contrattazione*, Roma.

CNEL (vari anni), *Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro* (contrattazione nazionale e decentrata nei settori privati e pubblici) consultabile ‘on line’ sul Portale del CNEL www.cnel.it.

Cersosimo D. (2000), *“I patti territoriali”*, in Cersosimo D., Donzelli C. (a cura di), Mezzo Giorno, Donzelli, Roma.

Coletto D., Muratore L. (2004), *Eiro 2003 Annual Review - Italy*, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

D’Aloia G. e Olini G. (2003), *Collective Bargaining in Europe - 2002*, Etui, Brussels.

Diritto delle Relazioni Industriali, n. 3/2003, dossier *Le relazioni industriali in transizione: contrattazione e concertazione, con contributi* di M. Napoli, L. Bellardi, M. Biagioli, I. Regalia, L. Bordogna, G. Della Rocca, C.F. Canapa.

Dotti D. (2004), *Retribuzioni a crescita zero,* in www.lavoce.info, 14 aprile.

Eironline (2003), *2002 Annual Report for Italy,* www.eiro.eurofound.eu.int/2003/01/feature/it0301205f.html.

Etui (2004), *Collective Bargaining in Europe 2003/2004 - Italy,* Brussels.

European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions (2000), *Innovative Agreements on Employment and Competitiveness in the Europea Union and Norway,* Rapporto a cura di S. Zagelmeyer, Luxembourg.

Fabi, Federdirigenticredito, Sinfub (2003), *Per il contratto dei bancari. Linee guida per la preparazione della piattaforma rivendicativa del Ccnl Abi,* Roma.

Fajertag G., Pochet Ph. (1997) (eds.), *Social Pacts in Europe,* European Trade Union Institute e Observatoire Social Européen, Bruxelles.

Fajertag G., Pochet Ph. (2000) (eds.), *Social Pacts in Europe. New Dynamics,* European Trade Union Institute, Bruxelles.

Falcri, Fiba Cisl, Fisac Cgil, Ulica (2003), *Piattaforma per il rinnovo del CCNL 11 luglio 1999 per i Quadri Direttivi e per il personale delle Aree professionali (dalla 1ª alla 3ª) dipendenti dalle Aziende di Credito,* Finanziarie e Strumentali, Roma.

Fim Cisl Lombardia, Fondazione P. Seveso (2003), *La contrattazione aziendale nel settore metalmeccanico in Lombardia,* Milano.

Formez (2001), *Dalla contrattazione decentrata alla contrattazione integrativa,* Roma, a cura di Della Rocca G., Rampino L., Burgarella M.

Graziani S. (2004), *Dal particolarisno alla concertazione. I patti territoriali in Abruzzo,* Tesi di Dottorato di Ricerca in Sociologia, XVI

Ciclo, Dipartimento di Studi Sociali e Politici, Università degli Studi di Milano, Anno Accademico 2002/2003.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2002), Q*uinto Rapporto del DPS 2001-2002*, Roma.

Negrelli S. (1989), *"Modelli di contrattazione collettiva nella storia dell'Enel"*, in Acconero A., Treu T. (a cura di), *Le relazioni industriali all'Enel*, Aisri, Angeli.

Negrelli S. (1997), "Italy", in Katz H.C. (ed.), *Telecommunications. Restructuring Work and Employment Relations Worlwide*, ILR Press, Cornell, Ithaca.

Regalia I. (2003), *I vantaggi del doppio livello*, in www.lavoce.info, 24 luglio.

SEZIONE TERZA

L'EVOLUZIONE DEGLI ISTITUTI CONTRATTUALI: LA DISCIPLINA NEGOZIALE DEI RAPPORTI DI LAVORO

1. Le tendenze della disciplina negoziale: spunti di riflessione

Il quadro di insieme che emerge dall'analisi della contrattazione collettiva svoltasi nel biennio considerato (vedi tavola 1) fornisce una serie di spunti interessanti per l'interpretazione della fase che attraversano le relazioni industriali. Pur prevalendo una continuità di fondo con gli assetti precedenti, si percepisce che i fattori strutturali e quelli istituzionali - il nuovo quadro politico ed i più recenti interventi legislativi sul mercato del lavoro - cominciano a far emergere problematiche, di non scarso rilievo, alle quali corrispondono soluzioni talora interlocutorie, talora innovative, senza che se ne possano ancora prevedere, però, direttrici univoche o esiti stabili.

Insomma, questa potrebbe essere definita come una fase di *attesa dinamica,* se si consente l'ossimoro, da più punti di vista.

Aprendo questa ricognizione dalle tematiche connesse alle relazioni sindacali (cfr. il par. 2), infatti, si nota subito che alcune importanti conferme delle scelte politiche operate dalle Parti Sociali da oltre un decennio - come quelle relative al ricorso ed alla valorizzazione del metodo della concertazione ed al modello di struttura contrattuale delineato nel Protocollo del '93 - convivono con proposte di modifica di quest'ultima, che tendono ad eliminare o ad attenuare criticità del sistema da tempo rilevate, come quelle relative alla durata ed alla scansione temporale dei contratti, in particolare di categoria, ed alla maggiore specializzazione delle competenze della contrattazione decentrata. Non mancano, per altro verso, interventi di razionalizzazione del sistema - non solo della struttura - contrattuale.

Il nodo critico che riguarda la dilatazione dei tempi dei rinnovi, che produce anche la sovrapposizione dei cicli contrattuali, emerge con assoluta evidenza nella disciplina della retribuzione (cfr. il par. 4), determinando implicazioni negative non solo sui tempi di erogazione e, quindi, sulla reale consistenza degli adeguamenti previsti in relazione ad una tutela efficace del potere d'acquisto delle retribuzioni, ma, soprattutto, sulla effettiva capacità del meccanismo negoziale, sostanziale e procedurale, di governare le dinamiche retributive e, più in generale, di prevenire e di comporre i conflitti, anziché esserne un fattore amplificante. E in questo caso, evidentemente, le sollecitazioni rivolte al livello confederale da alcuni contratti per un intervento sulla materia sono più che fondate.

Un po' diversa è la conclusione che si deve trarre per le analoghe richieste riguardanti "la necessità di precisare meglio la divisione di competenze tra la contrattazione nazionale e quella decentrata, al fine di evitare sovrapposizioni e di ampliare a tutti i lavoratori la possibilità di partecipare alla distribuzione della produttività" (cfr., *infra*, il par. 2). Prima di tutto perché questa competenza è riconosciuta dal Protocollo del '93 proprio ai contratti di categoria; in secondo luogo, perché la possibilità di migliorare la distribuzione della produttività dipende, come già si è avuto modo di rilevare, sia dalla adeguatezza - rispetto allo scopo - della disciplina contrattuale formalmente dettata in materia di retribuzione e di premi di risultato ai vari livelli negoziali; sia, e soprattutto, dalla correttezza dei comportamenti negoziali 'applicativi' di quella stessa disciplina da parte dei soggetti decentrati, oltre che, evidentemente, dalla effettiva diffusione della contrattazione di secondo livello, che risulta invece tuttora contenuta da fattori diversi, ma convergenti negli esiti[1].

1. Su questa complessa problematica v. Bellardi, *Le relazioni industriali in transizione: nodi critici e ipotesi di riforma*, in DRI, 3, 2003, p. 362 ss.

Per quanto riguarda, invece, i profili di dinamismo del sistema, va richiamata la tendenza all'accorpamento contrattuale che ha interessato alcuni settori. Come emerge chiaramente dall'analisi delle discipline in materia, in particolare, di inquadramento e di retribuzione (cfr. i par. 3 e 4), questo si presenta, infatti, come elemento di razionalizzazione sia dei trattamenti applicabili ai lavoratori, sia delle condizioni della competizione tra imprese che operano sostanzialmente nello stesso settore di attività e, dunque, come elemento che favorisce un più efficiente governo delle relazioni industriali. E questo aspetto acquisisce rilievo ancora maggiore nella prospettiva dell'applicazione della recente riforma del mercato del lavoro, con particolare riferimento all'introduzione delle nuove tipologie contrattuali c.d. flessibili, e in particolare di quelle temporanee.

La soluzione dell'accorpamento, infatti, soprattutto se coniugata con la valorizzazione del decentramento territoriale[2] - che è in sintonia con l'espansione numerica delle imprese di dimensioni ridotte e con il graduale mutamento dei modelli di organizzazione produttiva e della struttura economica, nella quale assume sempre maggiore peso, anche dal punto di vista dell'occupazione, il settore terziario - appare idonea a gestire meglio la segmentazione del mercato del lavoro determinata dalla diffusione delle nuove tipologie di rapporti di lavoro, in quanto la ricomposizione dei trattamenti contrattuali riduce il rischio di crescenti ineguaglianze e favorisce, viceversa, la mobilità territoriale tra imprese diverse dei lavoratori. Consente, in definitiva, di coniugare la tutela del lavoro - stabile e temporaneo - con la flessibilità dell'occupazione e dei rapporti di lavoro.

Di innovazione nella continuità può parlarsi anche a proposito degli organismi bilaterali, che si confermano uno degli strumenti essenziali ai quali ricorre l'autonomia collettiva per la gestione di istituti di rilevanza individuale e collettiva soprattutto, ma certamente non solo, nei settori di piccola impresa. Lo dimostra innanzitutto l'ulteriore ampliamento delle tematiche alle quali viene legata la loro costituzione ed attività di monitoraggio, di studio, di proposta, di intervento: a quelle

2. Sull'importanza della dimensione territoriale v. già Bellardi, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni,* in *Lavoro Informazione,* 1, 1997, p. 17 ss.

più tradizionali, come l'inquadramento, la formazione, la mutualizzazione di oneri contrattuali, il sostegno al reddito, la composizione delle controversie, l'ambiente, le pari opportunità, ecc., si aggiungono tematiche del tutto nuove, come la sicurezza alimentare, la responsabilità sociale delle imprese, il *mobbing* e le molestie sessuali, le politiche attive per il mercato del lavoro, e se ne sviluppano altre, come le prestazioni sanitarie integrative, divenute di notevole rilievo a fronte della progressiva restrizione e/o dell'aumento dei costi del sistema sanitario nazionale (cfr. il par. 11).

Sull'istituto dell'inquadramento (cfr. il par. 3) la contrattazione collettiva manifesta una certa staticità. Si conferma, in primo luogo, la convivenza tra sistemi di inquadramento unico e sistemi per aree o categorie professionali. Gli interventi realizzati o programmati - normalmente, come si è già segnalato, con l'ausilio di organismi bilaterali - sono fondamentalmente di tipo 'manutentivo' o di completamento di una riforma già definita in tornate precedenti. Va notato, piuttosto, che maggiore attenzione è posta agli aspetti 'qualitativi' delle prestazioni, in modo da valorizzare - anche tramite la formazione - le competenze professionali dei lavoratori e da coniugarle con i modelli organizzativi aziendali. In questa prospettiva dovrebbe leggersi la previsione, contenuta nel rinnovo delle *Poste Italiane*, che affida all'organismo bilaterale competente il compito di "formulare proposte per avviare percorsi formativi mirati a favorire lo sviluppo e l'evoluzione della figura professionale del portalettere".

Ancora da segnalare è una innovativa previsione, contenuta nel contratto *Metalmeccanici Confindustria*, finalizzata a favorire l'applicazione in sede aziendale del nuovo sistema di inquadramento progettato dal gruppo di lavoro costituito a questo scopo. Essa prevede, in primo luogo, che il gruppo stesso predisponga un "Manuale del sistema di inquadramento" in funzione di supporto alla definizione delle figure professionali presenti in azienda e alla loro classificazione all'interno del nuovo sistema e, in secondo luogo, che il manuale debba contenere le linee guida per la contrattazione aziendale delle eventuali integrazioni allo schema nazionale. Peraltro sarà pure proposto "un menù di soluzioni chiavi in mano", cioè direttamente applicabili in azienda, in quanto definite in funzione delle diverse tipologie aziendali, in modo da con-

sentire alla singola impresa di adottare quella più idonea alla propria specificità.

Come viene sottolineato (sul punto cfr., *infra*, il par. 3), però, "la previsione di indicazioni di soluzioni direttamente fruibili e applicabili dalle imprese non rappresenta [...] un intervento dirigista del contratto nazionale sul contratto aziendale, poiché il rinnovo consente comunque una negoziazione specifica, benché eventuale, a tale livello, ove, peraltro, è pur sempre possibile integrare lo stesso schema definito a livello nazionale".

Da richiamare, infine, è una clausola, contenuta nei contratti di comparto degli Enti pubblici non economici e dei Ministeri, relativa alle modalità di assunzione delle decisioni da utilizzare all'interno delle commissioni paritetiche istituite per adeguare dinamicamente il sistema di classificazione vigente, formulando proposte di modifica e di innovazione alle parti negoziali in fase precontrattuale. Ebbene, la clausola prevede che "eventuali decisioni della commissione, per la parte sindacale, sono adottate sulla base della rappresentatività espressa dalle stesse ai sensi delle vigenti disposizioni". Se si considera che il consenso deve essere valutato, appunto, sulla base delle regole in materia di rappresentatività sindacale vigenti nel settore pubblico, l'introduzione della regola della decisione a maggioranza (anziché all'unanimità) appare una sorta di estensione a questa ipotesi della condizione posta dalla legge per la sottoscrizione dei contratti nazionali al fine, analogo, di garantire l'effettiva chiusura del processo pre- e para-negoziale che si svolge all'interno della commissione, e cioè la definizione di soluzioni che rappresentino già opzioni di riforma, e non al fine di escludere qualche organizzazione sindacale o di legittimare accordi separati.

E passiamo ora all'istituto della durata della prestazione (orario di lavoro, riposi, ferie, lavoro notturno) (cfr. il par. 5), la cui disciplina legale è stata profondamente modificata dal d.lgs. n. 66/2003. Quest'ultimo, infatti, ha abrogato gran parte delle previgenti norme di legge (ad esempio, il limite all'orario normale massimo giornaliero e i limiti giornalieri e settimanali al lavoro straordinario), ha dettato nuove regole sensibilmente divergenti da quelle e, infine, contiene una molteplicità di rinvii alla contrattazione collettiva, taluni dei quali autorizzano que-

st'ultima ad introdurre rilevanti deroghe a quasi tutte le disposizioni in esso contenute[3].

Il panorama delle discipline negoziali in materia contenute nei rinnovi stipulati in data successiva al Decreto - e che per questo, almeno in teoria, avrebbero potuto tenerne conto - illustra bene la fase di *attesa* cui si faceva riferimento all'inizio.

Se i contratti pubblici non recano alcuna modifica alla previgente regolamentazione, limitandosi a confermarne la vigenza, nel settore privato la disciplina negoziale è caratterizzata talora da piccoli ritocchi, evidentemente ritenuti dalle parti indispensabili al fine di rendere coerenti le vecchie disposizioni con talune delle novità introdotte dal d.lgs; in qualche caso si limita ad aggiungere la (del tutto generica) previsione secondo cui "si applicano le leggi vigenti", senza nemmeno citare esplicitamente il d.lgs. n. 66/2003; in altri ancora ne rinvia l'attuazione ad incontri successivi. Anzi, questa del rinvio è la soluzione più frequentemente utilizzata.

Spiegarsi queste scelte di 'attesa' - che si concretizzano appunto in un adeguamento parziale e/o insufficiente della disciplina contrattuale alle nuove disposizioni legislative o, addirittura, nella sua totale inapplicazione - e, oltre a queste, le cautele nella formulazione delle previsioni comunque inserite non appare difficile. Si deve tener conto, innanzitutto, della mancanza di riferimenti utilizzabili per definire la nuova regolamentazione in termini sia di discipline contrattuali applicative già definite, sia di orientamenti interpretativi consolidati delle nuove norme legali in dottrina e in giurisprudenza; in secondo luogo, e di conseguenza, della preoccupazione dell'una e/o dell'altra parte di scongiurare il rischio - con una ridefinizione affrettata del testo negoziale previgente - di introdurre limiti ulteriori rispetto a quelli già desumibili dalla legge ovvero, e al contrario, di accrescere eccessivamente la flessibilità della durata della prestazione. Infine, e questo forse è l'aspetto decisivo, è assai probabile una notevole incertezza dei soggetti negoziali sulle partite che possono essere oggetto di scambio.

---

3. V., in questo Rapporto, il contributo di D'Onghia su *La regolazione dei rapporti di lavoro per via legislativa e la contrattazione collettiva nel biennio 2002-2003,* par. 1, sez. V.

Insomma, a fronte della “diversa valutazione delle parti stipulanti sulle leggi di cui sopra” formalmente richiamata in alcuni contratti, è probabile che esse non abbiano voluto in alcun modo compromettere l’esito del confronto negoziale in materia per mancanza di una piena consapevolezza delle scelte che possono essere operate e delle relative implicazioni.

Una conferma potrebbe essere tratta dal fatto che i contraenti non hanno in genere nemmeno sfruttato direttamente le possibilità di deroga, su diversi aspetti dell’istituto, offerte dal decreto ai contratti collettivi o, in alcuni casi, hanno rinviato tale compito agli accordi aziendali. E, va notato passando ad un altro profilo, che questo è stato previsto anche quando la facoltà di deroga - in base al decreto stesso - sarebbe stata esercitabile in sede aziendale senza necessità di rinvii da parte del ccnl.

Queste ultime clausole, di conseguenza, potrebbero essere ricondotte a quelle che limitano i poteri negoziali del secondo livello, della cui efficacia reale, come viene opportunamente ricordato (cfr. il par. 5), si dubita. In realtà, però, tali clausole appaiono rispondere alla volontà dei soggetti negoziali - non di limitare il ruolo della contrattazione decentrata - ma di ricondurre alla specifica regolamentazione di categoria degli assetti contrattuali definita sulla base dei principi del Protocollo del ‘93 (ed ai raccordi oggettivi e soggettivi in essa previsti) le competenze rinviate dal d.lgs. n. 66/2003 ai contratti collettivi.

A conferma di questa interpretazione può essere richiamata una ‘vicenda’ successiva. Il legislatore del d. lgs. n. 66/2003 e, ancor più, del successivo d. lgs. n. 276/2003 ha determinato i livelli negoziali abilitati di volta in volta a disciplinare le materie oggetto di rinvio discostandosi dagli assetti contrattuali esistenti e, in particolare, omettendo (o eliminando dalle discipline previgenti) qualunque raccordo oggettivo e soggettivo tra i livelli negoziali, sì da riconoscere ai relativi contratti pari titolarità e reciproca autonomia ai fini della regolamentazione delle materie rinviate ed agevolare un decentramento contrattuale e un’estesa diversificazione delle relative discipline in relazione alle condizioni esistenti nei contesti settoriali e/o territoriali di applicazione.

Le Parti Sociali - nell’accordo interconfederale sui contratti di in-

serimento dell'11 febbraio 2004[4], stipulato in applicazione dell'art. 86, co. 13, del d. lgs. n. 276/2003[5] - hanno previsto che la distribuzione tra i livelli negoziali delle competenze oggetto di rinvio legale debba avvenire secondo le regole sugli assetti contrattuali definite dai singoli contratti di categoria[6].

La soluzione introdotta dai contratti collettivi analizzati in questa sede ha anticipato quella poi definita nell'accordo interconfederale e risulta da questo confermata.

Le considerazioni già fatte a proposito della fase di *attesa dinamica* attraversata dalla contrattazione collettiva nel periodo considerato dalla presente indagine (ottobre 2001-dicembre 2003) valgono ancora di più se ci si riferisce alle discipline in materia di prestazioni di lavoro c.d. flessibili (cfr. il par. 6). Più o meno nello stesso arco di tempo, infatti, sono stati approvati in materia rilevanti provvedimenti legislativi: l'art. 64 della l. n. 488/1999 ha apportato modifiche alla disciplina del c.d. lavoro interinale, peraltro destinato ad essere sostituito dalla nuova somministrazione di manodopera disciplinata dal d.lgs. n. 276/2003; una ri-regolazione del *part time* è stata operata del d.lgs. n. 100/2001 e, successivamente, dal d.lgs. n. 276/2003; il d.lgs. n. 368/2001 ha dettato una nuova disciplina del contratto a termine; il d.lgs. n. 276/2003, infine, ha introdotto una serie di nuove tipologie di rapporti di lavoro c.d. flessibili o ha modificato la disciplina di alcuni preesistenti: oltre alla già citata *somministrazione di lavoro* a tempo determinato ed indeterminato, il *lavoro intermittente, il lavoro ripartito, il contratto di inserimento* ed i contratti di *apprendistato.*

---

4. Sottoscritto unitariamente da Cgil, Cisl e Uil e da 22 organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro di tutti i settori produttivi e di ogni tipologia di impresa.
5. Il quale prevede che, "entro i cinque giorni successivi alla entrata in vigore del presente decreto, il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali convoca le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale al fine di verificare la possibilità di affidare a uno o più accordi interconfederali la gestione della messa a regime del presente decreto, anche con riferimento al regime transitorio e alla attuazione dei rinvii contenuti alla contrattazione collettiva".
6. V. Bellardi, Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole, LD, 2004.

L'evoluzione legislativa non solo ha inciso, naturalmente, sui contenuti dei rinnovi contrattuali, in vista dell'adeguamento della disciplina collettiva, nonché sulle funzioni e sulle competenze della contrattazione stessa[7], ma - in alcuni casi - ha condizionato lo stesso processo negoziale, essendo *attesa* la riforma del mercato del lavoro poi varata nel d. lgs. n. 276/2003. E questo non solo per i notevoli dissensi che questa suscitava tra le parti sindacali ed imprenditoriali, ma anche per l'incertezza che ne circondava gli specifici contenuti.

Questa situazione si è riflessa in una parziale e/o inadeguata regolazione contrattuale di istituti la cui disciplina legale era già stata varata e non si è sostanzialmente modificata neanche dopo l'emanazione del d.lgs. n. 276/2003 a causa, questa volta, non solo delle diverse strategie delle Parti Sociali rispetto all'attuazione dei (nuovi) rinvii legali, ma soprattutto dell'efficacia transitoria riconosciuta ad alcune delle previgenti regolamentazioni contrattuali e/o legislative, delle difficoltà interpretative delle nuove discipline legali, del carattere esplicitamente definito sperimentale (art. 86, co. 12) di numerose disposizioni, della complessità del processo di implementazione delle nuove regole determinata dall'intreccio - che talora appare difficilmente districabile - tra interventi legislativi (nazionali e regionali), atti amministrativi, contratti collettivi (e diversi livelli e soggetti di questi) e autonomia individuale.

In materia di contratto di lavoro a tempo determinato, per esempio, in alcuni rinnovi l'intera previgente disciplina o parti significative di essa sono state completamente eliminate e sostituite da previsioni interlocutorie e da rinvii ad incontri successivi tra le parti, frequentemente anche per la disciplina dei profili che il d.lgs. n. 368/2001 rinvia alla regolamentazione negoziale.

---

7. Al riguardo v., più ampiamente, i contributi di D'Onghia su *La regolazione dei rapporti di lavoro per via legislativa e la contrattazione collettiva,* in Rapporto 2000-2001, pag. 311, nonché su *La regolazione dei rapporti di lavoro per via legislativa e la contrattazione collettiva nel biennio 2002-2003 e su La riforma del mercato del lavoro (L. 30/2003 e successivo decreto attuativo D.Lgs. 276/2003),* par. nn. 1 e 2, sez. V, in questo Rapporto.

Passando alle innovazioni contenute nei ccnl stipulati tra il settembre 2001 ed il dicembre 2003 in materia, in particolare, di lavoro temporaneo e di part time, va sottolineato che esse sono caratterizzate da un elevato tasso di obsolescenza/caducità, in quanto sono state introdotte sulla base di un dato legislativo in parte (ma talora in modo significativo) superato, anche con riferimento ai rinvii alla contrattazione collettiva, dalle disposizioni di legge successive o anche coeve rispetto alla sottoscrizione dei rinnovi di categoria.

L'istituto del lavoro temporaneo, in particolare, è stato oggetto di ritocchi marginali, in attesa della più radicale riforma, comunque, non esaustivi rispetto alle novità contenute nella l. n. 488/1999, la cui applicazione è stata rinviata a incontri successivi[8].

E lo stesso è avvenuto per la disciplina del part-time, almeno nei rinnovi stipulati nel corso del 2003, che non ripropongono la precedente regolamentazione, né ne introducono una nuova, ma si limitano a concordare incontri successivi, poi ulteriormente procrastinati per consentire l'esaurimento della fase negoziale prevista dal citato art. 86, co. 13, d.lgs. n. 276/2003. Al contrario, i rinnovi sottoscritti precedentemente contengono talora una riforma significativa dell'istituto, resa indispensabile dalle necessità di adeguamento della disciplina contrattuale alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 61/2000 (come modificato dal d. lgs. n. 100/2001) che, come accennato, aveva tra l'altro arricchito le competenze della contrattazione collettiva nella materia.

Una specifica annotazione concerne, infine, i contratti di lavoro delle Pubbliche amministrazioni (le quali sono comunque escluse dalla gran parte delle modifiche legislative introdotte dal d.lgs. n. 276/2003), che non hanno introdotto variazioni alla previgente disciplina negoziale degli istituti qui esaminati: part time, termine e interinale.

---

8. Salvo alcune comprensibili eccezioni - come quella del primo contratto unico per il settore *gas-acqua (Confindustria, Confservizi)* - che ha dettato una specifica ed organica disciplina dell'istituto, anch'essa ovviamente destinata a essere superata con la messa a regime della nuova somministrazione di manodopera.

Nell'arco temporale considerato è stato oggetto di contrattazione anche il telelavoro[9] (cfr. il par. 7), considerato un valido strumento sia per offrire maggiori opportunità ai lavoratori, anche attraverso interventi formativi e di comunicazione connessi alla particolarità della tipologia di prestazione, sia per garantire alle aziende - attraverso forme di esternalizzazione della prestazione lavorativa - economicità e, soprattutto, flessibilità organizzativa. Alcuni ccnl hanno così introdotto una regolazione analitica, anche se non sempre esaustiva, della materia, altri si sono limitati ad avviare una fase di studio del tema, anche con l'ausilio di apposite commissioni paritetiche.

Il carattere innovativo dell'istituto e l'assenza di disposizioni di legge in materia nel settore privato hanno indotto le parti contraenti a riservarsi momenti di verifica, al fine di accertare la compatibilità e la coerenza della disciplina contrattuale e di procedere ad un'armonizzazione con l'eventuale regolamentazione legislativa o interconfederale derivante dalle intese a livello europeo; al tempo stesso per valutare il reale impatto dell'istituto nelle imprese e gli effetti positivi dallo stesso indotti sia sul versante organizzativo che su quello professionale del lavoratore, le parti contraenti hanno previsto, tramite l'ausilio di organismi paritetici (commissioni congiunte o osservatori), idonee iniziative di monitoraggio e valutazione dei risultati.

L'attesa della riforma - poi introdotta dal d. lgs. n. 276/2003 - ha condizionato anche la contrattazione sui contratti formativi (cfr. il par. 8), tanto che alcuni rinnovi, specie i più recenti, hanno optato per il rinvio. D'altra parte, non mancano contratti che, pur stipulati nel corso del 2002, hanno introdotto modeste modifiche, destinate ad avere valore meramente transitorio (per quanto attiene al cfl), ovvero che si presentano, per diversi aspetti, insufficienti rispetti ai nuovi compiti che la legge attribuisce ora ai contratti collettivi (con particolare riferimento all'apprendistato).

---

9. Pur se esclusivamente nel settore privato, essendo già stato regolato nel settore pubblico dai rinnovi del 2000-2001: per l'analisi dei contratti e dei contenuti più significativi in materia vedi il Rapporto CNEL, *Contrattazione, retribuzioni e costo del lavoro in Italia 2000-2001*, Roma, 2002, p. 222 ss., spec. p. 229-230 per la specificità del settore pubblico.

Il d.lgs. n. 276/2003 ha dettato, da un lato, una nuova regolamentazione del contratto di inserimento, destinato a sostituire il contratto di formazione e lavoro (la cui disciplina rimane però in vigore per le Pubbliche Amministrazioni: v. art. 86, co. 9); dall'altro, ha introdotto rilevanti innovazioni per quanto attiene alla regolamentazione dell'apprendistato (artt. 47 ss.), prevedendo però, in proposito, ulteriori interventi normativi, di competenza delle Regioni e dei contratti collettivi, alla cui realizzazione è in realtà subordinata l'operatività delle menzionate novità[10].

La disciplina sull'apprendistato, dunque, non è di immediata applicabilità, considerato che il decreto pone un complesso problema di sistemazione e coordinamento dell'assetto delle fonti. Pertanto, in attesa dell'intervento della regolamentazione regionale e della stipulazione dei contratti collettivi e, dunque, della conclusione di questa fase transitoria - la cui durata è assolutamente indeterminabile, posto che i rinvii alle Regioni e alle Parti Sociali sono *sine die* - continua a rimanere in vigore la vecchia disciplina.

Le clausole dedicate alla formazione, ai crediti formativi ed al diritto allo studio (cfr. il par. 9) rappresentano, invece, uno degli argomenti di maggiore interesse nei contratti collettivi esaminati. La formazione costituisce, in sostanza, lo strumento individuato dalle parti, da un lato, per migliorare la competitività delle imprese e, dall'altro, per soddisfare i bisogni formativi dei lavoratori nell'ottica della riqualificazione e della crescita professionale, anche in relazione al crescente rischio di precarietà del mercato del lavoro.

Le parti, infatti, fanno esplicito riferimento a programmi rivolti ad offrire possibilità di aggiornamento e di qualificazione professionale alle fasce di lavoratori più direttamente coinvolti nei processi riorganizzativi ed a quelli da tempo non destinatari di progetti formativi, in funzione dello sviluppo professionale e della stabilizzazione dell'occupazione. Tali contratti, dunque, testimoniano l'impegno crescente delle parti nella delicata materia della formazione dei lavoratori flessibili e precari, il cui impiego andrà prevedibilmente aumentando nei prossimi anni.

---

10. V., in particolare, i contributi di D'Onghia su *La regolazione dei rapporti di lavoro per via legislativa e la contrattazione collettiva nel biennio 2002-2003* (par. 1, sez. V) e su *La riforma del mercato del lavoro (L. 30/2003 e successivo decreto attuativo D.Lgs. 276/2003)* (par. 2., sez. V).

Ancora da richiamare, in materia, è l'ulteriore estensione ed approfondimento del ricorso al metodo della bilateralità.

Sempre con riferimento al mercato del lavoro, va sottolineato che i rinnovi contrattuali del biennio 2002 - 2003 non paiono attribuire alla regolazione del lavoro degli immigrati (cfr. il par. 10) il peso che meriterebbe alla luce dell'incidenza che il fenomeno ha nella nostra società, e sul mercato del lavoro.

Tra le poche eccezioni, vanno segnalate le previsioni che tendono a consentire ai lavoratori con contratto a tempo indeterminato, provenienti da Paesi extra - comunitari, la partecipazione a corsi di formazione, con particolare riferimento a quelli per l'apprendimento della lingua italiana, ed affrontano le problematiche connesse al ricongiungimento familiare.

Neanche la disciplina contrattuale in materia di ambiente, salute e sicurezza (cfr. il par. 11) ha subito evidenti modifiche. Gli unici aspetti da sottolineare riguardano la conferma e l'ampliamento del ricorso ad organismi bilaterali e, per quanto concerne la malattia e gli infortuni, la diffusione in vari contratti di forme di assistenza sanitaria complementare, affidate in alcuni casi ad organismi bilaterali, in altri alla costituzione di fondi di assistenza sanitaria complementare per i lavoratori dei settori rappresentati, finanziati con contributi di entrambe le parti.

Un ultimo tema interessante attiene alle politiche individuate dalle Parti sociali per migliorare la sostenibilità ambientale della produzione nei settori a più alto impatto ambientale e, contemporaneamente, salvaguardare l'occupazione, operando in maniera equilibrata rispetto alle esigenze finanziarie, economiche e produttive delle aziende.

Per quanto riguarda gli strumenti di composizione stragiudiziale delle controversie (cfr. il par 12, su conciliazione e arbitrato), nella contrattazione più recente non paiono esservi particolari novità. Nel complesso, difatti, i rinnovi considerati non intervengono su questa materia limitandosi in alcuni casi a riprendere il testo previgente, ovvero ad apportarvi modifiche marginali. L'unico aspetto da segnalare è rappresentato dall'adeguamento dei contratti del settore pubblico alla disciplina generale dettata dal *Contratto collettivo quadro Aran del 23 Gennaio 2001,* in materia di procedure di conciliazione ed arbitrato.

Per quanto concerne la previdenza complementare (cfr. il par. 13) i contratti esaminati hanno dedicato largo spazio provvedendo, in particolare, a costituire i relativi Fondi nei settori nei quali ciò non era ancora avvenuto. L'attenzione delle parti a questo tema è del resto confermata dai numerosi riferimenti presenti nei testi contrattuali dei settori che già in passato si erano dotati di propri Fondi di previdenza obbligatori, e rispetto ai quali i contratti in esame apportano alcune interessanti modifiche.

Anche questa contrattazione, peraltro, riflette le incertezze e le attese determinate dai frequenti e contradditori segnali provenienti dagli organi legislativi, in particolare in materia di TFR. Nei contratti traspare, in particolare, il timore delle Parti Sociali che il quadro legale possa essere modificato in modo tale da mettere in crisi le previsioni dell'autonomia collettiva in questa materia.

L'esame dei contenuti dei contratti considerati consente di ricondurre a due profili fondamentali le principali novità introdotte alla disciplina dei Fondi già esistenti. Essi riguardano l'incremento, da un lato, dei diritti dei lavoratori aderenti ai suddetti Fondi e, dall'altro, dell'attività informativa connessa alla nascita, al funzionamento ed allo sviluppo degli stessi.

Vanno infine segnalati i riferimenti, introdotti da alcuni contratti, ai lavoratori con contratto a tempo determinato, ai quali viene estesa la possibilità di aderire ai Fondi: si tratta di una ulteriore conferma dell'attenzione delle parti per i problemi determinati dalla crescente flessibilità del mercato del lavoro, rispetto alla quale il mancato adeguamento della disciplina della previdenza complementare rischia di creare una nuova e pericolosa disparità di trattamento tra lavoratori garantiti e lavoratori flessibili.

Tavola 1 - Contratti consultati

- Accordi Interconfederali

Accordo interconfederale del 13 novembre 2003, sulla disciplina transitoria dei c.f.l., ai sensi dell'art. 86, comma 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

- Contratti collettivi nazionali di lavoro e ipotesi di rinnovo[11]

Alimentaristi Confindustria, ipotesi di accordo del 14 luglio 2003;
Attività ferroviarie Confindustria, ipotesi di accordo del 16 aprile 2003, per il primo contratto unico del settore;
Assicurazioni Ania, ipotesi di accordo del 18 luglio 2003;
Conciari Confapi, ccnl del 17 settembre 2003;
Chimici Confindustria, ccnl del 12 febbraio 2002;
Energia e petrolio Confindustria, ipotesi di accordo del 14 Marzo 2002, per il primo contratto unico del settore;
Enti pubblici non economici, ccnl del 9 ottobre 2003;
Gas-acqua Confindustria, *Confservizi,* ipotesi di accordo del 1° marzo 2002, per il primo contratto unico del settore;
Metalmeccanici Confindustria, ipotesi di accordo (non sottoscritto dalla Fiom-Cgil) del 7 maggio 2003;
Metalmeccanici Confapi, ipotesi di accordo (non sottoscritto dalla Fiom-Cgil), del 29 maggio 2003;
Ministeri, ccnl del 16 giugno 2003;
Operai agricoli e florovivaisti Confagricoltura, ipotesi di accordo del 10 luglio 2002;
Poste Italiane, ccnl dell'11 luglio 2003;
Regioni-Autonomie locali, ccnl del 22 gennaio 2004;
Turismo Confcommercio, ipotesi di accordo del 19 luglio 2003;
Vetro Confindustria, ipotesi di accordo del 29 Novembre 2002;

---

11. I contratti qui esaminati sono stati stipulati dalle organizzazioni di settore di Cgil, Cisl e Uil con esclusione di quelli relativi al settore metalmeccanico per le imprese aderenti a Confindustria e alla Confapi che non sono stati sottoscritti dalla Fiom-Cgil.

- Rinnovi biennali di categoria

Alimentaristi Confapi, rinnovo biennale del 17 Dicembre 2001;
Bancari ABI, rinnovo biennale del 4 Aprile 2002;
Bancari Federcasse, rinnovo biennale del 29 Aprile 2002;
Calzature Confindustria, rinnovo biennale del 12 Marzo 2002;
Calzature, tessile - abbigliamento, pelli e cuoio, occhiali, penne e spazzole, giocattoli, Confapi, rinnovo biennale del 14 Maggio 2002;
Cemento e gesso Confindustria, rinnovo biennale del 17 Dicembre 2001;
Chimici Confapi, rinnovo biennale del 16 Gennaio 2002;
Edili Confindustria, rinnovo biennale del 17 Dicembre 2001;
Edili Confapi, rinnovo biennale del 18 Febbraio 2002;
Grafica editoria Confindustria, rinnovo biennale del 17 Dicembre 2001;
Energia e petrolio Confindustria, rinnovo biennale del 9 Dicembre 2003;
Giocattoli Confindustria, rinnovo biennale del 15 Aprile 2002;
Gomma e plastica Confindustria, rinnovo biennale del 20 Dicembre 2001;
Gomma e plastica Confapi, rinnovo biennale del 16 Gennaio 2002;
Lapidei Confindustria, rinnovo biennale del 14 Novembre 2001;
Lapidei Confapi, rinnovo biennale del 27 Novembre 2001;
Laterizi Confindustria, rinnovo biennale del 29 Novembre 2001;
Laterizi Confapi, rinnovo biennale del 12 Dicembre 2001;
Legno Confindustria, rinnovo biennale del 27 Febbraio 2002;
Legno Confapi, rinnovo biennale del 12 Marzo 2002;
Occhiali Confindustria, rinnovo biennale del 5 Marzo 2002;
Orafi e argentieri Confindustria, rinnovo biennale del 8 Luglio 2002;
Pelli e succedanei Confindustria, rinnovo biennale del 15 Marzo 2002;
Regioni ed autonomie locali, rinnovo biennale del 21 Maggio 2001;
Sanità, rinnovo biennale del 20 Settembre 2001;
Tessile - abbigliamento Confindustria, rinnovo biennale del 5 Aprile 2002;
Università, rinnovo biennale del 13 Maggio 2003;

2. Le relazioni sindacali

2.1 Le Relazioni sindacali tra maturità e conflitto

Dall'analisi dei testi contrattuali esaminati emerge un quadro del sistema di relazioni industriali italiano complessivamente meno conflittuale rispetto all'immagine offerta dalle cronache dell'ultimo biennio. Accanto a situazioni indubbiamente deteriorate (come ad esempio nel settore metalmeccanico), e pur in presenza, nei negoziati di rinnovo di alcuni contratti, di gravi ritardi e difficoltà alla composizione degli interessi (cfr. *infra* par. 4), si conferma la prevalenza di dinamiche positive.

L'assetto delineato dal Protocollo del '93, nonostante le criticità emerse negli ultimi anni costituisce un riferimento fin qui largamente condiviso dagli attori della contrattazione e continua a rappresentare l'architrave del sistema contrattuale del nostro Paese[12]. La coerenza con il Protocollo del '93 viene del resto ribadita in numerosi testi contrattuali (si veda ad esempio il testo dell'ipotesi di accordo del 14 Marzo 2002, per il primo contratto unico del settore *energia e petrolio Confindustria*, che fa riferimento anche al Patto per lo sviluppo e l'occupazione del 22 dicembre 1998) ed assai numerosi sono i riferimenti ad esso operati, soprattutto in sede di definizione della struttura contrattuale.

12. BELLARDI, *"Le relazioni industriali in transizione"*, Diritto delle relazioni industriali, n. 3/XII del 2003, 363.

A fronte del dato letterale che emerge dalla lettura dei testi contrattuali, non si possono tuttavia nascondere le perplessità circa la coincidenza di quanto affermato dalle parti negli accordi sindacali con la loro reale volontà, atteso che nel corso degli ultimi anni si sono moltiplicati i segnali critici nei confronti del modello di relazioni industriali disegnato dal Protocollo. Alcune criticità del sistema, ad esempio, sono sottolineate dai testi contrattuali esaminati, ed in particolare, dall'ipotesi di rinnovo del *Ccnl Metalmeccanici Confapi*[13] del 29 maggio 2003. Nel testo le parti stipulanti, pur riaffermando la validità della politica dei redditi e del conseguente Protocollo del 23 Luglio 1993, rilevano altresì la necessità di precisare meglio la divisione di competenze tra la contrattazione nazionale e quella decentrata, al fine di evitare sovrapposizioni e di ampliare a tutti i lavoratori la possibilità di partecipare alla distribuzione della produttività. Le parti stipulanti hanno inoltre invitato le rispettive Confederazioni, ad attivare un negoziato finalizzato a una riforma del Protocollo del 23 Luglio 1993 dandosi contestualmente atto che, in assenza di tale riforma, affronteranno autonomamente i problemi della non sovrapponibilità dei livelli contrattuali e della partecipazione dei lavoratori alla distribuzione della produttività in occasione del rinnovo del biennio economico in scadenza il 31 Dicembre 2004.

Tuttavia, al di là dei citati profili critici, il quadro complessivo conferma, come anticipato, l'esistenza di un sistema di contrattazione collettiva sviluppato e, nonostante le difficoltà, funzionante, già registrata nelle analisi riferite al periodo 2000 - 2001. In molti contratti si afferma l'esistenza di una consolidata tradizione di valide relazioni industriali (si veda ad esempio la premessa all'ipotesi di accordo del 14 Marzo 2002, per il primo contratto unico del settore *energia e petrolio Confindustria)* e la perdurante validità del metodo della concertazione *(bancari Federcasse,* rinnovo biennale del 29 Aprile 2002).

Si può anzi affermare che il rafforzamento della concertazione rappresenti il nucleo della politica contrattuale delle Parti Sociali nei rinnovi esaminati, con riferimento alle relazioni sindacali. La concertazione appare alle parti stipulanti come un elemento decisivo per la crescita dell'occupazione, attraverso la valorizzazione della realtà dei di-

13. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

versi mercati del lavoro a livello locale, e per garantire il rispetto dell'autonomia e l'esercizio delle responsabilità attribuite alle Parti sociali ai vari livelli di competenza (in questo senso l'ipotesi di accordo del 19 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *Turismo Confcommercio),* nonché quale strumento di possibile soluzione di problematiche di interesse del settore, nei rapporti con Istituzioni, Amministrazioni ed Organizzazioni nazionali ed estere (Ipotesi di accordo del 14 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *Alimentaristi Confindustria).* Si prevede dunque il rafforzamento e lo sviluppo, anche a livello locale, della concertazione, con l'obiettivo di realizzare politiche condivise e fondate sul consenso, quale elemento qualificante da perseguire ai diversi livelli, in un sistema complessivo di relazioni industriali, che si articoli attraverso specifici momenti di informazione, consultazione, contrattazione e partecipazione (così le parti nel nuovo testo del Ccnl *Poste Italiane* dell'11 luglio 2003).

Queste linee generali si traducono, nei contratti esaminati, in un generale rafforzamento del sistema di relazioni industriali, ed in particolare delle procedure di informazione, consultazione e partecipazione, che garantiscono una sistematicità di rapporti tra le parti su specifici temi di comune interesse (si veda ad esempio, l'ipotesi di accordo del *16 aprile 2003,* per il primo contratto unico del settore *attività ferroviarie Confindustria).*

Per quanto riguarda, più in particolare la contrattazione, viene confermata in tutti i contratti esaminati la fiducia nel doppio livello di contrattazione, pur in presenza di numerosi segnali di una certa sofferenza del sistema determinata dalla mancanza di una distinzione chiara delle competenze. Viene dunque ribadito dalle parti il principio per cui i due livelli contrattuali devono essere distinti nelle materie e nella loro funzione, e non possono essere ripetitivi (fra gli altri l'ipotesi di accordo del 14 Marzo 2002, per il primo contratto unico del settore *energia e petrolio Confindustria ed il ccnl del personale non dirigente di Poste Italiane del Luglio 2003),* e l'impegno delle stesse affinché le richieste nella sede di contrattazione di secondo livello siano conformi ai rinvii stabiliti a livello nazionale (ipotesi di accordo del 19 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *Turismo Confcommercio),* ma soprattutto, in alcuni dei rinnovi considerati, si provvede a semplificare la disciplina dei rinvii,

ed a modificarla in senso più coerente con i principi enunciati (ipotesi di accordo del 19 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *Turismo Confcommercio, ed il ccnl del personale non dirigente di Poste Italiane del Luglio 2003).*

La tendenza fin qui descritta, verso la costruzione di un sistema di relazioni partecipative tra le parti, trova la sua manifestazione più evidente nello sviluppo degli organismi bilaterali e degli osservatori, su cui pare opportuno soffermarsi in queste pagine.

2.2 Gli organismi bilaterali

Il progressivo affermarsi degli organismi bilaterali rappresenta senza dubbio il fenomeno più interessante delle recenti tornate contrattuali. Gia da un decennio era emersa una grande attenzione delle Parti sociali verso l'istituzione di questi organismi, tradottasi, nei singoli contratti, nella realizzazione di un amplissimo numero di osservatori, enti e commissioni. La scelta non era invero priva di ambiguità: la mancata costituzione degli organismi previsti in numerosi testi contrattuali, e l'assenza di esiti concreti in molti altri casi, lasciava intravedere un utilizzo di questi strumenti finalizzato più a rinviare che ad individuare la soluzione dei problemi affrontati.

E tuttavia, nell'ultimo biennio la crescita di questi organismi è proseguita in maniera ancor più accentuata che in passato. Non solo gli organismi bilaterali sono divenuti parte integrante di tutti i testi contrattuali esaminati, ma la bilateralità pare essersi affermata come metodo, utilizzato dalle Parti Sociali per affrontare alcuni degli aspetti più critici del sistema di relazioni industriali.

Ad essi sono assegnati i compiti più diversi: un ruolo attivo nella gestione del mercato del lavoro è previsto nell'ipotesi di accordo del 19 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *Turismo Confcommercio,* nel quale le parti si impegnano a sviluppare organicamente, e a tutti i livelli, le relazioni sindacali, ed in questo senso, "assegnano rilievo al sistema degli Enti bilaterali e dei centri di servizio, ai fini della promozione e del monitoraggio di politiche attive del mercato del lavoro".

Nell'ipotesi di rinnovo del *Ccnl Metalmeccanici Confapi* del 29 maggio 2003, non sottoscritta dalla Fiom-Cgil, la costituzione di un osservatorio bilaterale è indicata come strumento per realizzare nuove relazioni industriali e per facilitare una ordinata e corretta gestione delle relazioni sindacali anche all'interno delle unità produttive. La bilateralità rappresenta, secondo le organizzazioni stipulanti, un ulteriore avanzamento nel processo di costruzione di un efficace sistema di gestione delle relazioni industriali, attento ai bisogni espressi dalle aziende e dai lavoratori operanti nel settore.

Un'indicazione ancor più esplicita dell'obiettivo perseguito dalle Parti Sociali con la creazione di questi organismi si ha nel *contratto delle attivita' ferroviarie del 16 aprile 2003*, nel quale la costruzione di "strumenti relazionali, costituiti da organismi congiunti e paritetici", da realizzare entro 3 mesi dalla sottoscrizione del CCNL, è esplicitamente diretta a "prevenire l'insorgenza di conflitti, sia attraverso la più ampia diffusione degli obiettivi d'impresa in funzione dello sviluppo produttivo e dei nuovi scenari organizzativi, tecnologici e di mercato, sia attraverso il coinvolgimento delle istanze di rappresentanza".

L'attenzione per la bilateralità è poi particolarmente evidente nella contrattazione collettiva delle piccole e medie imprese, come già emerso nell'analisi della contrattazione del precedente biennio. Se ne ha conferma osservando il numero di tali organismi, e la rilevanza delle loro attribuzioni, nell'ipotesi di rinnovo del *Ccnl Metalmeccanici Confapi* 29 maggio 2003, non sottoscritta dalla Fiom-Cgil.

Agli organismi bilaterali, come accennato, è stato affidato il compito di affrontare le nuove e spinose tematiche che emergono nel mondo del lavoro. E' il caso ad esempio, del mobbing e delle molestie sessuali che, non a caso, sono state aggiunte alle materie di competenza degli organismi bilaterali (già costituiti dal precedente Ccnl) dal ccnl *Concia Confapi del 17 settembre 2003*. Un Comitato paritetico sul fenomeno del mobbing, è stato introdotto inoltre, nel rinnovo del *Ccnl Enti pubblici non economici del 9 ottobre 2003*, e, con identico testo, dall'art. 6 del *Ccnl Ministeri del 12 Giugno 2003 c*ome modificato dall'accordo integrativo del 16 Luglio 2003. In entrambi i casi, le parti prendono atto che nelle Pubbliche Amministrazioni sta emergendo, con

sempre maggiore frequenza, il fenomeno del mobbing, e istituiscono uno specifico comitato paritetico per contrastarne la diffusione.

Assai dettagliata è pure la disciplina dettata dall'ipotesi di accordo del 18 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *assicurazioni Ania*, che all'art. 48 bis introduce un Osservatorio Nazionale sul Mobbing, sia pure in attesa dell'emanazione di una disciplina legislativa specifica in materia. Particolarmente interessante in questo accordo è la norma contrattuale contenuta nell'ultimo periodo dell'art. 48 bis, secondo la quale nel caso in cui l'Osservatorio ricorra all'utilizzo di consulenze qualificate, i relativi oneri saranno a carico dell'Ania.

Compiti dell'osservatorio sono:

- monitorare il fenomeno mediante la raccolta di informazioni;
- analizzare ed individuare le possibili cause, la diffusione e le caratteristiche del fenomeno nei luoghi di lavoro, con particolare riguardo alla verifica dell'esistenza di condizioni di lavoro od altri fattori che possano determinare l'insorgere di situazioni sussumibili all'interno del concetto di "mobbing";
- programmare azioni positive in ordine alla prevenzione delle situazioni di criticità;
- formulare proposte per la definizione di codici di condotta;
- formulare pareri consultivi a richiesta delle Parti.

Una specifica attenzione agli organismi bilaterali si può riscontrare anche nei rinnovi contrattuali di quei settori nei quali essi erano già stati istituiti con i precedenti contratti. Così, nell'ipotesi di accordo del 14 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *Alimentaristi Confindustria*, l'attività di tali organi è cadenzata molto più chiaramente e vengono introdotte nuove e rilevanti competenze: è il caso, ad esempio dell'ambiente e della sicurezza alimentare, nonché della responsabilità sociale delle imprese. Altre materie vengono enfatizzate: la Commissione paritetica nazionale per le pari opportunità si occuperà, oltre agli argomenti già previsti (ad esempio molestie sessuali e parità uomo-donna) anche del fenomeno del mobbing. Particolare attenzione infine è riservata in questo settore, al ruolo degli organismi paritetici nel campo della formazione.

Anche il rinnovo del *Ccnl Chimici Confindustria del 12 febbraio 2002* prevede l'impegno delle parti di consolidare e sviluppare l'attività dell'Osservatorio nazionale. Particolarmente interessante in tal senso è il collegamento introdotto in sede di rinnovo con l'Osservatorio permanente per l'Industria chimica, istituito con Decreto del Ministero dell'Industria del 12.11.97, ai fini dell'assunzione di misure di politica industriale d'interesse del settore.

Va segnalato infine il ruolo attribuito agli Enti bilaterali dall'ipotesi di accordo del 19 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *Turismo Confcommercio,* nel quale si stabilisce che, per l'acquisizione delle informazioni necessarie per la misurazione dei risultati previsti ai fini della contrattazione territoriale, le parti opereranno prioritariamente con riferimento alle fonti ufficiali disponibili. In subordine, le parti stipulanti gli accordi territoriali potranno affidare alla rete degli Enti bilaterali il compito di acquisire ed elaborare le suddette informazioni. Agli Enti bilaterali viene dunque affidato un ruolo, sia pure subordinato per predisporre le informazioni necessarie allo sviluppo della contrattazione collettiva decentrata.

In ogni caso, nei prossimi mesi si dovrà valutare l'effetto che l'intervento legislativo sugli Enti bilaterali, delineato nel Libro Bianco del Ministero del Lavoro e successivamente concretizzatosi nella Legge 30 del 2003 e nel Decreto legislativo 276 del 2003, potrà avere sul sistema creato dalle Parti Sociali.

2.3 La razionalizzazione dei contratti nazionali

Va infine segnalato un processo piuttosto diffuso di razionalizzazione della contrattazione nazionale nel quale le parti tendono a ridurre il numero dei contratti nazionali ed a accorpare i campi di applicazione dei contratti che spesso regolano cicli produttivi assai simili fra loro[14].

14. Si veda a tal proposito l'indicazione contenuta in BELLARDI, *"Le relazioni industriali in transizione"*, Diritto delle relazioni industriali, n. 3/XII del 2003, 400, circa un progetto presente in alcune categorie (in particolare Chimici e Metalmeccanici), "di graduale unificazione dei contratti dell'industria, cui dovrebbe corrispondere una graduale unificazione delle relative categorie".

E' il caso, ad esempio, dell'ipotesi di accordo del 14 Marzo 2002, per il primo contratto unico del settore energia e petrolio Confindustria che ha concluso un lungo processo di unificazione, avviato nel 1998 con la prima trattativa congiunta per il rinnovo dei due *ccnl Energia Eni e Petrolio Privato*, e che già in occasione del rinnovo biennale del 1 Febbraio 2000, aveva prodotto la definizione di un nuovo impianto classificatorio comune.

In questo caso le parti hanno optato per la realizzazione di un nuovo contratto di settore volto a sostituire i contratti precedenti, piuttosto che alla confluenza di un settore in un altro che avrebbe rischiato di penalizzare una delle due esperienze contrattuali.

La stessa scelta è stata compiuta dalle organizzazioni sindacali del settore gas-acqua nel *Ccnl del 1 Marzo 2002*, che ha sostituito i precedenti *ccnl (Federgasacqua, Anigas, Anfida, Federestrattiva/Assogas).*

Una scelta diversa ma convergente è stata compiuta nei settori Lubrificanti e Gpl Federchimica e FULC, che sono confluiti nel ccnl per gli addetti all'industria chimica, a partire dalla data di sottoscrizione del nuovo accordo. Le parti hanno previsto di mantenere apposite norme e spazi negoziali finalizzati alla salvaguardia delle specificità dei settori accorpati.

Infine il nuovo *ccnl attività ferroviarie del 16 aprile 2003*, ha per la prima volta unificato, nel nostro Paese, la disciplina contrattuale dei dipendenti di tutte le aziende di trasporto ferroviario, ivi compresi quelli delle Ferrovie dello Stato.

3. Sistemi di inquadramento e classificazione professionale

L'analisi dei rinnovi contrattuali in materia di classificazione del personale, in generale, evidenzia e conferma una costante già rilevata nel precedente Rapporto CNEL[15]: quella di una polarizzazione tra attività manutentiva/adattativa e attività di studio e progettazione.

Nel primo gruppo rientrano alcuni accordi che, spesso per esigenze di coerenza del sistema e di armonizzazione tra contratti collettivi, ritoccano il precedente modello classificatorio senza interventi significativi mentre alcuni altri completano un processo di riforma avviato con il ccnl antecedente.

Nel primo gruppo vedi il ccnl *chimici Confindustria* 12 febbraio 2002 in cui la confluenza del settore lubrificanti e gpl ha determinato un impegno contrattuale a verificare la rispondenza della struttura classificatoria e dei relativi profili professionali alle specifiche esigenze del settore.

Ulteriore esempio è rappresentato dai rinnovi biennali del tessile *abbigliamento calzature* che con i ccnl del 2000 avevano concordato di istituire due livelli intermedi fra quelli già esistenti (tra il secondo e il terzo e tra il terzo e il quarto) assegnando ad apposite commissioni di revisione del mansionario il compito tecnico di definire i criteri e le

15. Per l'analisi dei contratti e dei contenuti più significativi in materia vedi il Rapporto CNEL, *Contrattazione, retribuzione e costo del lavoro in Italia 2000-2001*, Roma, 2002, p. 148 ss.

modalità di riconoscimento degli stessi ai singoli lavoratori. I relativi trattamenti retributivi sarebbero stati, poi, oggetto di trattativa in sede di rinnovo della parte economica del contratto. Nel 2002, in sede di rinnovo economico biennale, sono state recepite le indicazioni fornite dalle commissioni individuando le mansioni cui attribuire un inquadramento definito "super" e conseguentemente è stato abrogato ed integralmente sostituito il capitolo del ccnl normativo relativo all'inquadramento[16].

Nel secondo gruppo, invece, vedi il *ccnl concia Confapi* del 17 settembre 2003 che stabilisce, con decorrenza 1 gennaio 2001, l'inquadramento dei lavoratori in un'unica scala classificatoria composta da 6 categorie nell'ambito delle quali sono previste figure professionali con mansioni contrattualmente considerate equivalenti, distribuite su diverse posizioni organizzative. In sostanza si è stabilizzato e semplificato il sistema classificatorio già introdotto con il ccnl del settembre 1999 che aveva indicato un nuovo schema di inquadramento ed aveva istituito una commissione tecnica nazionale con il compito di aggiornare ed adeguare le declaratorie e i profili professionali alle specificità della piccola e media impresa conciaria, privilegiando la professionalità e cogliendo l'emersione di nuovi profili professionali. Tale commissione, nell'anno 2000, avrebbe dovuto esaurire i propri lavori per consentire la compiuta definizione dei nuovi assetti a partire dal gennaio 2001. Il rinnovo del 2003 acquisisce i risultati della commissione ed esplicita le nuove declaratorie e i nuovi profili delle diverse categorie completando e concludendo il processo di reinquadramento dei lavoratori.

Un processo simile si è realizzato con il rinnovo del contratto per il personale delle *Poste Italiane:* le parti contraenti, infatti, già con il ccnl del 1994 avevano adottato un primo sistema di classificazione del personale basato non più su semplici categorie, ma su aree professionali differenziandosi, così, dal modello classificatorio tipico delle Pubbliche Amministrazioni alle quali, originariamente, le Poste appartenevano. Con il ccnl del 2001 si manifestò l'esigenza di proseguire nell'opera di

16. Vedi l'accordo 14 maggio 2002 che rinnova la parte economica dei ccnl Confapi tessile-abbigliamento, calzature, pelli e cuoio, occhiali, penne e spazzole, giocattoli, nonché l'accordo 5 aprile 2002 per il rinnovo della parte economica del ccnl tessile abbigliamento Confindustria.

riforma al fine di coniugare il modello organizzativo aziendale - caratterizzato dall'informatizzazione dei processi e dall'innovazione di prodotto - con le professionalità esistenti e con quelle necessarie all'azienda. Il fulcro del nuovo sistema venne indicato nell'effettivo riconoscimento e nella valorizzazione della professionalità - intesa come l'insieme delle competenze derivanti dalla formazione di base, dalla preparazione tecnica e professionale, dall'esperienza acquisita e dalla concreta capacità del lavoratore di conseguire gli obiettivi produttivi. A tal fine le parti avviarono un tavolo di confronto i cui risultati sono stati riprodotti nel rinnovo del 2003. Con il nuovo sistema si passa, dal 1° gennaio 2004, da 4 aree funzionali (di base, operativa, quadri di 2° livello e quadri di 1° livello) a 6 livelli professionali (F, E, D, C, B, A).

L'inquadramento del personale avviene sulla base di declaratorie generali, ruoli ed indicazione di figure professionali considerate esemplificative, così come la descrizione delle attività dei ruoli non ha carattere esaustivo. Il sistema è fondato su un modello aperto che consente, per analogia, di inquadrare anche le ulteriori figure professionali non indicate nel ccnl ma che potranno emergere dalle modifiche del modello organizzativo. In relazione al nuovo sistema di classificazione professionale e all'esigenza condivisa dalle parti di curarne lo sviluppo, in coerenza con la nascita e l'evoluzione di nuove figure professionali, si è convenuto di istituire una commissione paritetica per la classificazione professionale, composta da 6 membri per ciascuna parte. Alla commissione è stato demandato il compito di condurre attività di osservazione e studi sull'evoluzione delle professionalità esistenti all'interno dell'azienda, anche attraverso progetti ed analisi comparate sui principali scenari di riferimento. Oltre all'attività di studio il nuovo organismo, in coerenza con l'avvio di nuovi progetti sperimentali e di processi di innovazione tecnologica/organizzativa, potrà formulare proposte per avviare percorsi formativi mirati a favorire lo sviluppo e l'evoluzione della figura professionale del portalettere.

In alcuni casi i processi di accorpamento o di concentrazione contrattuale hanno determinano la necessità di un intervento più radicale sul sistema di classificazione.

Il primo accordo da segnalare è il primo contratto unico per il set-

tore *gas-acqua Confindustria, Confservizi* del 1° marzo 2002, che si propone come disciplina omogenea per i dipendenti di un settore in profonda trasformazione e che si applica all'intera filiera del gas e dell'acqua dal momento della produzione fino a quello della vendita, investendo imprese di grandi dimensioni e aziende anche molto piccole e con pochi addetti ed omogeneizzando i trattamenti economici e normativi derivanti dalla precedente distinta applicazione di quattro testi contrattuali.

L'area di maggior attenzione per l'omogeneizzazione dei contratti antecedenti è rappresentata dalla classificazione del personale: infatti, i sistemi classificatori erano fortemente differenziati[17]. Il nuovo ccnl ha adottato un sistema di classificazione che si articola in 9 livelli con i relativi parametri di inquadramento. Ciascun livello è identificato attraverso una specifica declaratoria; per ogni livello vengono inoltre indicati, a titolo di esempio, i profili professionali più significativi (30 profili campione). L'attribuzione del lavoratore al singolo livello di inquadramento avviene attraverso l'analisi della mansione svolta, in particolare mediante il riscontro della presenza e del grado di importanza dei fattori di classificazione previsti nel ccnl, nonché attraverso il confronto, ove risultino esemplificati, con i corrispondenti profili professionali. I fattori di classificazione considerati riguardano il ruolo svolto (l'insieme dei compiti e/o delle funzioni esercitate) e il contesto in cui l'attività è esercitata; le modalità operative (grado di autonomia per il raggiungimento dei risultati e nei confronti della posizione superiore); il livello di responsabilità; il grado di complessità delle informazioni gestite; le conoscenze teoriche e pratiche richieste nella mansione, la profondità e l'ambito di applicazione, le modalità di acquisizione (scolarità richiesta o esperienza equivalente).

17. Il ccnl Federgasacqua prevedeva un'articolazione in 5 aree e 13 livelli con un'esemplificazione dei profili professionali più significativi per livello e per area; quello Anigas si articolava in 4 aree professionali, 15 livelli di inquadramento e 125 profili campione; infine il ccnl Anfida prevedeva un'unica scala classificatoria articolata su 10 gruppi.

Il ccnl ha, altresì, determinato, attraverso tabelle di comparazione, la confluenza dei vecchi inquadramenti nel nuovo sistema ed ha contestualmente previsto la costituzione di una commissione paritetica nazionale che, entro il primo semestre del 2004, dovrà fornire, da un lato, elementi di conoscenza sull'evoluzione delle professionalità del settore e sulle nuove esigenze derivanti dal mutamento dell'organizzazione del lavoro e, dall'altro, proposte sul nuovo sistema di classificazione e sulla sua rispondenza alle realtà professionali esistenti.

L'altro significativo esempio di riforma del sistema classificatorio a seguito di una progressiva concentrazione settoriale è quello del *contratto delle attività ferroviarie* stipulato il 16 aprile 2003 che rappresenta il nuovo contratto unico per i dipendenti di tutte le aziende di trasporto ferroviario.

Il contratto collettivo dà attuazione nel settore ferroviario alle indicazioni contenute nel "Patto sulle politiche di concertazione e sulle nuove regole delle relazioni sindacali per la trasformazione e l'integrazione europea del sistema dei trasporti" del 23 dicembre 1998, con particolare riferimento alla ricerca di soluzioni contrattuali univoche in presenza di profondi processi di liberalizzazione e di apertura al mercato derivanti dall'applicazione delle normative europee. Il contratto unico rappresenta un significativo intervento per la semplificazione e razionalizzazione del sistema contrattuale nel settore dei trasporti con una disciplina unica destinata a regolare i rapporti di lavoro per tutte le imprese che operano nel settore[18].

In materia di classificazione il nuovo ccnl prevede un'unica scala classificatoria articolata su 8 livelli professionali[19] cui corrispondono

---

18. Il nuovo ccnl si applica ai dipendenti delle imprese che esercitano le attività ed i servizi connessi (quali, la manutenzione e la riparazione dei rotabili, la manovra, la vendita, ecc.) per il trasporto di persone e merci su ferrovia, i servizi ferroviari alle imprese di trasporto ferroviario, nonché le attività di gestione della rete infrastrutturale ferroviaria, assicurandone il mantenimento in efficienza, la sicurezza e lo sviluppo.

19. Il livello professionale più basso, definito livello H, è destinato agli operatori, quello G agli operatori qualificati, quello F agli operatori specializzati, quello E ai tecnici, quello D ai tecnici specializzati, quello C ai direttivi, i livelli apicali B ed A sono destinati ai quadri.

11 parametri stipendiali[20]. Il sistema si fonda sull'integrazione di tre distinti elementi che determinano l'inquadramento: la declaratoria di livello, che esprime il contenuto delle competenze professionali richieste, il profilo professionale, che esprime le capacità necessarie, e la figura professionale che individua le mansioni da svolgere. Nel nuovo inquadramento confluiscono le precedenti posizioni del personale delle Ferrovie distribuito su 5 aree e 9 livelli retributivi.

Altri accordi di tipo manutentivo, invece, integrano la precedente normativa con l'inserzione di nuove figure nei profili professionali preesistenti[21] e indicano già con questi interventi che i margini di innovazione in materia sono limitati e indotti spesso da fattori esterni (innovazioni di processo, introduzione di nuove macchine o tecnologie) che determinano la necessità di un formale riconoscimento contrattuale di nuove figure professionali emerse o di vecchie figure che sono cresciute professionalmente.

Nel settore pubblico il sistema di classificazione del personale era già stato sottoposto a profondi processi di riforma con il precedente ciclo contrattuale che aveva trasformato i livelli o qualifiche funzionali in

---

20. Tutti i livelli hanno almeno 1 parametro stipendiale, ma i livelli G, F e D hanno due parametri stipendiali. Il passaggio da un parametro stipendiale all'altro, nei livelli G, F e D, avviene per il semplice decorso del tempo: infatti, il passaggio dal parametro retributivo G2 al parametro retributivo G1 avviene dopo tre anni di svolgimento dell'attività lavorativa nel parametro G2; il passaggio dal parametro retributivo F2 al parametro retributivo F1 avviene dopo sette anni di svolgimento dell'attività lavorativa nel parametro F2 ed infine il passaggio dal parametro retributivo D2 al parametro retributivo D1 avviene dopo sei anni di svolgimento dell'attività lavorativa nel parametro D2.

21. Vedi ccnl Turismo Confcommercio 19 luglio 2003 che integra il complesso sistema di classificazione con l'introduzione nel terzo livello del settore pubblici esercizi del profilo di responsabile del servizio ristorazione commerciale a catena, nel quarto livello del settore alberghi la figura del barman-barwomen, nel quinto livello dei settori pubblici esercizi e alberghi della figura di operatore pizza e di addetto alla sicurezza. L'accordo economico biennale grafici editoriali Confindustria 17 dicembre 2001 ha aggiunto al livello parametrale 201 la mansione di "Capo macchina rotativa rotocalco periodici che operi su macchine di grande formato (...) provviste di sistemi elettronici e informativi di gestione di controllo del processo dell'output produttivo".

nuove e numericamente più ridotte aree funzionali o categorie. L'innovazione, presente in uno dei rinnovi di comparto, riguarda un ampliamento delle posizioni economiche già definite con un allargamento delle possibili progressioni orizzontali di carriera grazie anche alla diversa individuazione delle risorse utilizzabili: infatti, il *ccnl Regioni ed Autonomie Locali* del 22 gennaio 2004 ha da un lato istituito un'ulteriore posizione di sviluppo economico per ognuna delle quattro categorie previste dal ccnl del 1999 definite A5, B7, C5 e D6 e, dall'altro lato, diversamente dal ccnl del 1999 che fissava limiti di spesa per le progressioni orizzontali sulla base di un complesso meccanismo (ora disapplicato), ha posto gli oneri relativi al pagamento delle nuove posizioni orizzontali a carico delle risorse decentrate destinate all'incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività.

Alla diversa esigenza di individuare il percorso ottimale per porre in essere un processo di riforma del sistema classificatorio rispondono gli accordi che prevedono la costituzione di organismi paritetici con compiti di studio e proposta. In questi casi le parti stipulanti convengono, di regola, sull'utilità di un confronto volto a verificare le possibilità di una riforma del sistema di inquadramento professionale che sia più aderente ai rilevanti cambiamenti organizzativi e tecnologici intervenuti nel corso degli ultimi anni e che influiscono sulle modalità della prestazione dei lavoratori *(Alimentaristi Confindustria, Metalmeccanici Confapi, Metalmeccanici Confindustria*[22]*).* A tal fine vengono costituiti gruppi di lavoro ai quali sono assegnate funzioni, obiettivi e scadenze[23].

I due rinnovi dei Metalmeccanici, nel costituire il gruppo di lavoro paritetico per la modifica del sistema di inquadramento professionale, fornisce allo stesso già una traccia da seguire indicando, tra le diverse ipotesi che l'organismo potrà proporre ed analizzare, quella di un inquadramento fondato su un sistema articolato su "fasce professionali omogenee" a loro volta suddivise in "gradienti di professionalità". Il gruppo

22. Non sottoscritti, gli ultimi due, dalla Fiom-Cgil.

23. Il rinnovo Metalmeccanici Confapi fa cessare una già esistente, ma probabilmente poco attiva, commissione nazionale paritetica per l'inquadramento.

di lavoro dei *Metalmeccanici Confapi*[24] potrà anche effettuare in cinque Province una sperimentazione della durata di 9 mesi eventualmente prorogabili al fine, si presume nel silenzio della norma, di tarare il nuovo sistema di reinquadramento.

Il lavoro del gruppo dovrà tenere nella dovuta considerazione le attuali declaratorie, modificandole ed integrandole, con nuovi e diversi criteri di valutazione della professionalità che tengano conto del "nuovo modo di lavorare" *(Metalmeccanici Confindustria*[25]*)* e che, comunque determinino un reinquadramento dei dipendenti senza perdite né vantaggi per le aziende e per i lavoratori e garantiscano a ciascun lavoratore la conservazione del parametro retributivo precedente.

Mentre il rinnovo *Metalmeccanici Confapi*[26] ha adottato la linea della sperimentazione, anche se limitata a solo cinque province individuate previa acquisizione del parere favorevole di tutte le strutture territoriali delle parti stipulanti[27], il rinnovo dei *Metalmeccanici Confindustria*[28] non prevede alcuna sperimentazione, ma individua la seconda fase di attività del gruppo di lavoro dedicata all'implementazione aziendale del nuovo sistema. A tal fine, a decorrere dal febbraio 2007, dovrà essere predisposto un "Manuale del sistema di inquadramento" quale supporto alla definizione delle figure professionali presenti in azienda e alla loro classificazione all'interno del nuovo sistema. Inoltre, il manuale dovrà contenere le linee guida per la contrattazione aziendale delle eventuali integrazioni dello schema predisposto a livello nazionale. Infine, sarà proposto "un menù di soluzioni chiavi in mano" (così nel testo contrattuale) direttamente applicabili in azienda e definite in funzione delle diverse tipologie aziendali in modo da consentire alla singola impresa di adottare quella più idonea alla propria specificità. La previsione di indicazioni di soluzioni direttamente fruibili e applicabili dalle

24. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.
25. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.
26. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.
27. Il principio di necessaria unanimità a favore della sperimentazione comporta, secondo il dettato normativo, che l'eventuale opposizione di una struttura territoriale determini l'impossibilità della sperimentazione o la sperimentazione potrà aversi nelle Province che manifestino la propria disponibilità.
28. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

imprese non rappresenta, tuttavia, un intervento dirigista del contratto nazionale sul contratto aziendale poiché il rinnovo consente comunque una negoziazione specifica, benché eventuale, a tale livello, ove, peraltro, è pur sempre possibile integrare lo stesso schema definito a livello nazionale.

L'ipotesi di accordo del 14 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl A*limentaristi Confindustria,* si propone di realizzare, attraverso il gruppo di lavoro, un sistema classificatorio che non solo recepisca le innovazioni organizzative intervenute, ma che consenta adeguati margini di flessibilità applicativa attraverso la definizione di criteri oggettivi di inquadramento e la individuazione di declaratorie e profili individuali che privilegino le competenze integrate tese a migliorare la prestazione del lavoro. Lo stesso rinnovo individua alcuni strumenti per realizzare la riforma ed in particolare la possibilità di individuare aree professionali omogenee e la definizione dei possibili ruoli del livello aziendale.

Come è evidente, il processo di riforma, per poter essere adeguatamente corrispondente ai reali processi di innovazione organizzativa e tecnologica adottati dalla singola azienda, richiede elevati margini di adattabilità che comportano anche la determinazione di un sistema classificatorio gestibile e negoziabile a livello aziendale (come ipotizzato, ad esempio, dal rinnovo *Metalmeccanici Confindustria*[29]*).*

Alle commissioni paritetiche per il sistema di classificazione, in alcuni casi, pur in presenza di un processo di riforma già realizzato, sono attribuite funzioni ulteriori quali quella di acquisire tutti gli elementi di conoscenza idonei al fine di valutare i risultati della riforma nella prospettiva di una semplificazione dello stesso sistema per una migliore gestione delle risorse umane: ciò per consentire di attivare un processo di costante adattamento alle mutazioni dell'organizzazione o del processo che valorizzi in senso dinamico la rigidità del modello e consenta in fase precontrattuale di individuare già i possibili adattamenti e/o inte-

29. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

grazioni e di formulare proposte alle parti negoziali (ccnl *Enti pubblici non economici* del 9 ottobre 2003, ccnl *Ministeri* del 16 giugno 2003)[30].

I poteri della commissione, tuttavia, sono in qualche modo limitati ad un elenco di questioni che le parti contraenti hanno ritenuto opportuno individuare e attribuire all'organismo paritetico[31]; poiché la formula utilizzata indica gli argomenti che "in particolare" devono essere esaminati dall'organismo paritetico, è da presumere che il campo d'azione della commissione non possa essere, tuttavia, circoscritto alle sole tematiche indicate dal contratto, ma possa, al contrario, riguardare anche quelle non elencate o comunque correlate alla funzione assegnata. La delicatezza delle questioni assegnate e la possibilità di definire i processi di adattamento e riforma, ma anche i rischi di valutazioni critiche o la necessità di preconfezionare soluzioni che rappresentino già opzioni di riforma, ha indotto le parti contraenti ad inserire la clausola secondo la quale "eventuali decisioni della commissione, per la parte sindacale, sono adottate sulla base della rappresentatività espressa dalle stesse ai sensi delle vigenti disposizioni" (ccnl *Enti pubblici non economici* del 9 ottobre 2003, ccnl Ministeri del 16 giugno 2003), garantendo, comunque, di pervenire ad una decisione non necessariamente adottata all'unanimità ed evitando fasi di stallo o di ostruzionismo da parte di qualche associazione sindacale.

---

30. I contratti di questi comparti, confermando il sistema di classificazione adottato con il rinnovo del 1999, indicano una serie di principi che dovranno garantire il progressivo miglioramento della funzionalità degli uffici e la prosecuzione del processo di valorizzazione professionale dei lavoratori al fine della piena armonizzazione con il settore privato, affidando alla contrattazione integrativa il compito di porre in essere le condizioni per una gestione ottimale delle risorse umane ed in particolare in materia di accessi dall'esterno per la copertura di posti, di valutazione dei titoli ai fini della selezione e di passaggi interni.
31. La commissione, in particolare, deve esaminare la possibilità di: attuare una riduzione delle posizioni alle quali si accede dall'esterno; individuare all'interno delle aree le posizioni esclusivamente economiche e le relative modalità di sviluppo professionale; ricomporre i processi lavorativi attraverso una nuova declaratoria di area, con l'indicazione di eventuali norme transitorie per il passaggio dall'attuale al nuovo sistema; valutare le possibili implicazioni sulla dotazione organica derivanti dall'applicazione delle proposte; correlare i nuovi sistemi di valutazione al nuovo modello di classificazione. A tale commissione, è demandato anche il compito di formulare proposte in ordine:
    a) alla verifica della disciplina dell'area della vice dirigenza, di cui all'art. 10 della legge n. 145 del 2002 e ai sensi del protocollo di intesa tra Governo e organizzazioni sindacali del febbraio 2002;
    b) alla valorizzazione delle professionalità specialistiche e delle posizioni di particolare responsabilità.

4. La retribuzione: struttura, composizione e assetti contrattuali

L'analisi dei testi contrattuali del settore privato e di quello pubblico presi in considerazione nel periodo 2001-2003 evidenzia e conferma le tendenze in materia di politiche salariali già individuate e segnalate con il Rapporto precedente. Elemento comune a tutti i rinnovi è la presenza di aumenti retributivi differenziati per categoria o livello di inquadramento professionale che, nell'economia della presente rassegna, non saranno considerati nella loro dimensione quantitativa poiché questo non fornirebbe una chiave di lettura delle reali tendenze del sistema che, invece, si rilevano considerando gli interventi contrattuali in materia di struttura e composizione della retribuzione. Le innovazioni più significative si colgono individuando gli elementi che determinano le dinamiche retributive.

Un fattore costante è l'intreccio tra tempi di rinnovo dell'accordo contrattuale e tempi di erogazione degli aumenti concordati che, combinandosi, determinano una diluizione nella corresponsione che, sostanzialmente, dovrebbe garantire il periodico e costante adeguamento della retribuzione secondo le entità concordate e alle scadenze predeterminate. Questo modello, tuttavia, per essere efficace, presuppone il rigido e coerente rispetto dei tempi di rinnovo riducendo al minimo la dilatazione degli stessi. In caso contrario, un allungamento significativo della fase negoziale dopo la scadenza incide, in primo luogo, sui tempi di erogazione degli aumenti concordati e, in secondo luogo, mina la stessa dinamica salariale e quella contrattuale, centrata su una ritmica scansione biennale dei rinnovi a contenuto economico.

Un solo rinnovo risulta essere stato stipulato nei termini: è il caso del rinnovo biennale settore *Energia e petrolio Confindustria*, unico esempio di accordo "virtuoso" poiché stipulato il 9 dicembre 2003 e cioè prima del 31 dicembre 2003, data della naturale scadenza del contratto precedente. Il rispetto di quella che dovrebbe essere la naturale tempistica dei rinnovi ha consentito alle parti contraenti di garantire l'immediata corresponsione di una parte significativa degli aumenti (il 49% è stato erogato dal 1° gennaio 2004), scaglionando la quota restante su due successive scadenze (il 31% sarà erogato il 1° gennaio 2005 e il residuo 20% al 1° luglio 2005 - e cioè 6 mesi prima della scadenza del ccnl).

Negli accordi quadriennali di rinnovo della parte economica e di quella normativa si sono verificati rilevanti ritardi nella stipula del rinnovo, anche se è opportuno fornire indicazioni distinte per i rinnovi del settore privato e per quelli del settore pubblico. Nel settore privato il lasso temporale intercorrente tra data di stipula e data di scadenza del ccnl rinnovato varia tra un minimo di un mese (Ipotesi di accordo del 14 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *Alimentaristi Confindustria)* ed un massimo di 19 mesi (Ipotesi di accordo del 19 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *Turismo Confcommercio)*[32].

Nel settore pubblico, invece, il rinnovo è intervenuto dopo 18 mesi per il comparto *Ministeri*, dopo 21 mesi per il comparto *Enti pubblici non economici*, con un record per il comparto *Regioni e Autonomie Locali* stipulato 25 mesi dopo la scadenza naturale del ccnl precedente.

Effetto diretto della dilatazione temporale è, pur con l'adozione di alcuni accorgimenti di cui si dirà tra breve, una sorta di cannibalizzazione negoziale. Infatti, la sottoscrizione del rinnovo quadriennale dopo molti mesi dalla scadenza riduce i tempi negoziali per il successivo rinnovo economico biennale poiché le procedure previste da tutti i ccnl in materia di tempi e fasi della negoziazione finalizzata al rinnovo non

32. In area intermedia si collocano i rinnovi del vetro e Metalmeccanici Confindustria (4 mesi); Metalmeccanici Confapi (5 mesi) agricoltura (6 mesi); Poste Italiane (7 mesi).

possono essere rispettate, né realizzate. In questi casi, sostanzialmente, si ha uno scivolamento temporale di modo che il successivo rinnovo economico biennale perde la funzione di predeterminazione dei livelli retributivi futuri dettando, invece, l'entità dei compensi per il passato.

Al fine di attenuare i possibili effetti di un rinnovo ritardato sui livelli di retribuzione e sull'entità degli aumenti, in sede negoziale sono stati adottati alcuni meccanismi che tendono a salvaguardare la durata complessiva "normale" (leggasi quadriennale) per evitare il salto del rinnovo biennale.

Le modalità adottate possono essere ricondotte a due tipologie: la dilatazione o la retroattività. Nel primo caso, che risulta essere il meno diffuso tra i rinnovi considerati in questa rassegna, la durata del contratto precedente viene dilatata fino a coincidere con la data di rinnovo e la durata del ccnl rinnovato viene ridotta: è questo il caso dei rinnovi *Metalmeccanici Confindustria e Confapi*[33], entrambi scaduti il 31 dicembre 2002, entrambi rinnovati nel mese di maggio del 2003 ed entrambi aventi durata dal 1° giugno 2003 al 31 dicembre 2006. Nei rinnovi citati la disciplina dei trattamenti applicabili nel periodo di carenza contrattuale ed in attesa del rinnovo è regolata dal ccnl scaduto, secondo i principi di ultrattività dello stesso. Al contempo la riduzione della durata del ccnl rinnovato (nel caso di specie non più di 48 mesi come prassi, ma solo 43), garantisce, comunque, il rispetto della cadenza quadriennale del ccnl normativo, ma produce alcuni peculiari effetti sul versante retributivo: in primo luogo i trattamenti economici precedenti acquistano ultrattività e il periodo di vuoto non viene coperto dai nuovi aumenti ma dalla corresponsione di erogazioni una tantum; in secondo luogo la riduzione dei tempi di vigenza incide immediatamente sul rinnovo biennale le cui procedure di rinnovo sono in qualche misura stressate; in terzo luogo gli aumenti salariali concordati vengono erogati in un lasso temporale più ridotto rispetto ai canonici 24 mesi.

33. Non sottoscritti dalla Fiom-Cgil.

Attraverso il meccanismo della retroattività, invece, i rinnovi stipulati anche molti mesi dopo la scadenza del ccnl precedente sono considerati aventi efficacia retroattiva e gli aumenti concordati hanno decorrenze antecedenti alla stipula stessa dell'accordo: si può citare, a tal proposito, il *ccnl Regioni e Autonomie Locali* stipulato il 24 gennaio 2004 che rinnova il ccnl scaduto il 31 dicembre 2001 e che ha una vigenza dal 1° gennaio 2002 al 31 dicembre 2005 per la parte normativa e dal 1° gennaio 2002 al 31 dicembre 2003 per la parte economica. Effetto distorcente della stipula intervenuta dopo molto tempo è che il rinnovo interviene per chiudere la negoziazione del ccnl quadriennale, ma il tavolo negoziale resta in piedi perché bisogna già riaprire, ma di fatto continuare, le trattative per il rinnovo biennale della parte economica scaduta il 31 dicembre 2003. In sostanza la piattaforma per il rinnovo del contratto biennale andava presentata in costanza di trattative per il rinnovo del ccnl quadriennale. Inoltre, il ccnl in oggetto ha dichiarato retroattivi gli aumenti salariali concordati, ma ha previsto che gli effetti giuridici del contratto decorrano dalla data di stipulazione, con una palese efficacia ultrattiva del contratto precedente ed una reale vigenza del nuovo contratto quadriennale per soli 23 mesi (e cioè dal mese di febbraio 2004 al mese di dicembre 2005).

Nel settore pubblico, in cui si segnalano preoccupanti ritardi nel rinnovo dei ccnl scaduti, che come segnalato oscillano tra 18 e 25 mesi, il sistema delineato dal Protocollo del luglio 1993 sembra ormai, almeno per il mancato rispetto della tempistica, minato nelle stesse fondamenta dal comportamento delle autorità politiche preposte. Infatti, quel sistema presupponeva e si fondava su una armonica scansione dei tempi di rinnovo con un'alternanza biennale che, per la parte economica, avrebbe dovuto garantire un coerente adeguamento delle retribuzioni al tasso d'inflazione. Il mancato rispetto dei termini disarticola il sistema creando un modello negoziale in cui, ormai, la negoziazione detta le regole per il passato e non per il futuro con serie difficoltà di recupero della perdita di potere d'acquisto delle retribuzioni anche dopo la corresponsione degli aumenti "arretrati": esemplare è il *rinnovo biennale Università* stipulato il 13 maggio 2003 (dopo 40 mesi dalla scadenza del ccnl precedente) e valido per il biennio 2000-2001 con incrementi delle retribuzioni tabellari a far data dal 1° luglio 2000 e dal 1° gennaio 2001.

Alla contrattazione del settore pubblico, tuttavia, va riconosciuto il merito, rispetto a quella del settore privato, di garantire, seppur con ritardo, una coerenza tra aumenti e vigenza del contratto poiché i primi vengono riconosciuti con efficacia retroattiva, mentre nel settore privato, in situazioni identiche, il più o meno ampio vuoto contrattuale determina il riconoscimento di erogazioni forfetarie ed una tantum che, per loro natura, non si consolidano nella retribuzione di ciascun lavoratore.

Normalmente gli accordi hanno determinato gli aumenti in cifra differenziata secondo i livelli di inquadramento (nel settore privato) o le diverse posizioni economiche (nel settore pubblico). Si discostano da questo modello tre rinnovi che hanno, invece, concordato aumenti retributivi in percentuale. Il primo caso è quello dell'ipotesi di accordo del 18 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *Assicurazioni Ania*[34], che ha previsto un unico aumento delle tabelle retributive, a partire dal 1° gennaio 2003, pari al 6,31%; il secondo caso è quello dei rinnovi dei bancari, sia quello dei *Bancari ABI* del 4 Aprile 2002, che quello dei *Bancari Federcasse* del 29 Aprile 2002, che hanno previsto un aumento percentuale del 5,4 da erogarsi in cinque rate nell'arco di 17 mesi; ultimo caso quello del rinnovo dell'Agricoltura che ha incrementato i salari contrattuali, per ciascun livello professionale di inquadramento, del 3% a decorrere dal 1° luglio 2002 e del 2% a decorrere dal 1° gennaio 2003.

In merito alla distribuzione temporale degli aumenti concordati, se si esclude il rinnovo *Assicurazioni* che ha previsto un aumento in rata unica, tutto gli altri rinnovi hanno previsto più scadenze per l'erogazione degli aumenti. Rispetto alla contrattazione monitorata nel precedente Rapporto e che di regola prevedeva due scadenze con un lasso temporale tra la prima e la seconda di 12 mesi, i rinnovi considerati nel presente Rapporto manifestano una notevole differenziazione.

---

34. Questo rinnovo è da segnalare perché, pur fissando un generale aumento retributivo in percentuale pari al 6,31, per gli addetti al front office dei call center di vendita riconosce un ulteriore aumento retributivo pari al 2% annuo a partire dal 1° gennaio 2004; per tutti gli altri lavoratori dei call center, sempre dal 1° gennaio 2004, è previsto una progressione di carriera con l'inserimento nella tabella del 1° livello amministrativi.

Permangono i rinnovi che fissano l'erogazione degli aumenti in due sole rate intervallate in genere da 12 mesi *(Alimentaristi Confapi, Edili Confindustria, Edili Confapi, Editoria grafica Confindustria, Lapidei Confindustria, Lapidei Confapi)*, ma non mancano esempi di intervallo più breve (6 mesi per i rinnovi *Chimici Confapi, Gomma e plastica Confapi; 10 mesi per i rinnovi Legno Confindustria, Legno Confapi, Orafi e argentieri Confindustria)* o più lungo di un anno (14 mesi per i rinnovi *Cemento e calce Confindustria, Laterizi Confindustria, Laterizi Confapi).*

Altri rinnovi hanno privilegiato una rateizzazione più accentuata: infatti, gli aumenti sono spalmati su tre scadenze con un periodo più breve tra la prima e la seconda rata (7-8 mesi) *(Attività ferroviarie, Metalmeccanici Confapi, Metalmeccanici Confindustria*[35]*)* ed un maggior distacco tra la seconda e la terza (10-12 mesi) (*Attività ferroviarie Confindustria, Metalmeccanici Confapi, Metalmeccanici Confindustria, Vetro Confindustria).* Non mancano esempi di aumenti pur sempre in tre rate, ma con cadenza ravvicinata (di regola 6 mesi tra ogni erogazione) tale da esaurire il processo di aumento dei minimi retributivi entro un anno *(Alimentaristi Confindustria, Calzaturieri Confindustria, Giocattoli Confindustria, Occhiali Confindustria, Pelli e cuoio Confindustria, Tessile abbigliamento Confindustria, Gomma plastica Confindustria)* o, invece, entro un periodo più ampio e compreso tra i 15 e i 18 mesi *(Energia e petrolio, nonché i rinnovi Confapi Tessile abbigliamento, calzature, Pelli e cuoio, Occhiali, penne e spazzole, giocattoli).* Un cenno merita l'ipotesi di accordo del 19 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *Turismo Confcommercio*, che ha previsto una distribuzione degli aumenti in quattro rate comprese nell'arco di 24 mesi (le prime due rate saranno erogate a distanza di 6 mesi, mentre le restanti ad intervalli di 9 mesi) per la generalità delle aziende del settore turismo, mentre per le imprese di viaggi e turismo, in considerazione delle dinamiche del mercato che hanno determinato significative riduzioni dei livelli di remunerazione ed in previsioni degli scenari futuri non favorevoli per il settore, le parti contraenti hanno previsto un differimento degli aumenti contrattuali con una cadenza tra le rate di 6, 12 e 9 mesi.

35. Non sottoscritti, questi ultimi due, dalla Fiom-Cgil.

Nelle ipotesi di più accentuata rateizzazione, di norma, l'ultima rata, spesso di entità ridotta rispetto alle precedenti, viene corrisposta alla scadenza o in prossimità della data di scadenza del contratto biennale; in questi casi si è in presenza di ipotesi che si collocano all'estremo opposto rispetto ai rinnovi che hanno previsto la corresponsione degli aumenti in unica rata e che garantiscono subito ai dipendenti tutti i benefici economici.

Pochi rinnovi non prevedono l'erogazione di un importo una tantum e questo accade, di regola, quando l'accordo è stato raggiunto dopo poco tempo dalla scadenza del ccnl rinnovato (vedi i *rinnovi Bancari Abi e Federcasse)*. Nella prevalenza dei casi i rinnovi contrattuali hanno, invece, disciplinato la corresponsione di un importo forfetario una tantum di entità variabile e non necessariamente rapportato al periodo intercorrente tra rinnovo e scadenza del contratto precedente.

Pur con le specificità proprie di ogni rinnovo, questa particolare erogazione manifesta costanti che la rendono ormai un istituto omogeneo e generalmente utilizzato secondo formulazioni quasi identiche[36]. Le differenze emergono in riferimento al momento dell'erogazione (subito dopo il rinnovo o anche dopo diversi mesi dal rinnovo) e alle modalità di erogazione (in un'unica soluzione o in più soluzioni). Sono ormai uniformi, invece, i riferimenti ai soggetti beneficiari (lavoratori in servizio in una determinata data[37], a tempo indeterminato, ovvero anche a termine[38]) e alle cause che determinano una riduzione proporzionale della stessa (servizio militare, aspettativa, assenza facoltativa *post partum*, cassa integrazione guadagni a zero ore) o che, invece, pur rappresentando un'assenza, non incidono sull'entità dell'erogazione (malattia, infortunio, gravidanza, puerperio, congedo matrimoniale), così

36. L'istituto è presente, pur con parziali difformità nei rinnovi: Metalmeccanici Confindustria, chimici Confindustria, attività ferroviarie, Turismo Confcommercio, Metalmeccanici Confapi, vetro, alimentari Confapi, calzature Confindustria, occhiali Confindustria, pelli e cuoio Confindustria, tessile abbigliamento Confindustria, giocattoli Confindustria, tessile abbigliamento Confapi, calzature Confapi, pelli e cuoio Confapi, occhiali Confapi, penne e spazzole Confapi, giocattoli Confapi, cemento calce Confindustria, edili Confindustria, edili Confapi, legno Confindustria, legno Confapi, orafi argentieri.
37. Considerando tali, in alcuni casi anche i giovani assunti con contratto di formazione e lavoro (rinnovo Turismo Confcommercio).
38. In alcuni casi, invece, questa categoria di lavoratori è esplicitamente esclusa (vedi rinnovo Turismo Confcommercio).

come è diffusa la clausola secondo la quale l'entità è riproporzionata nel caso di lavoratori apprendisti (utilizzando la stessa percentuale prevista per il trattamento retributivo applicato) o di lavoratori a tempo parziale (per i quali l'una tantum è corrisposta in riferimento alla quantità di orario prestato).

Ulteriore caratteristica costante di tale erogazione è che il suo importo è stato quantificato considerando in esso anche i riflessi sugli istituti di retribuzione diretta ed indiretta, di origine legislativa o contrattuale: ciò comporta l'esclusione dalla relativa base di calcolo, nonché, come esplicitamente enunciato, dalla base di calcolo del trattamento di fine rapporto.

In assenza di una dichiarazione formalmente riprodotta nel testo dell'accordo, si presume che tutti i rinnovi abbiano determinato gli aumenti salariali in riferimento ai tassi di inflazione programmata, secondo le indicazioni del Protocollo del luglio 1993. In alcuni accordi, tuttavia, le parti contraenti hanno esplicitato che gli aumenti economici concordati sono stati calcolati considerando anche gli scostamenti tra inflazione programmata e inflazione reale intervenuti nel periodo di vigenza del contratto *(rinnovi Gomma plastica Confindustria e Confapi, Alimentaristi Confindustria, Metalmeccanici Confindustria, Metalmeccanici Confapi*[39]*)*, ponendo anche le premesse per il calcolo da effettuarsi nel rinnovo successivo[40].

---

39. Non sottoscritti dalla Fiom-Cgil.

40. Vedi in questo senso la nota a verbale del rinnovo alimentari Confindustria secondo la quale le Parti si danno reciprocamente atto che in occasione del rinnovo del biennio economico 2005-2007 l'inflazione effettiva intervenuta nel precedente biennio verrà comparata non con l'inflazione programmata nel periodo corrispondente al precedente rinnovo, ma con un tasso complessivo del 4,05%; vedi anche la clausola contenuta nei rinnovi Metalmeccanici Confindustria e Metalmeccanici Confapi, secondo la quale le parti si danno reciprocamente atto che in occasione del rinnovo del biennio economico 2003 - 2004 l'eventuale recupero dello scarto tra inflazione programmata ed inflazione registrata a consuntivo nel periodo terrà conto degli incrementi economici corrisposti a decorrere dal mese di dicembre 2004. Pertanto, le parti convengono fin d'ora che: qualora il differenziale tra inflazione effettiva ed inflazione programmata fosse uguale all'1,3% non si darà luogo a recuperi e/o conguagli, mentre, qualora detto differenziale risultasse superiore o inferiore all'1,3% si procederà a calcolare il conguaglio positivo ovvero negativo da effettuare sull'incremento dei minimi per il biennio 2005 - 2006.

Viene confermata la prassi rilevata nei precedenti Rapporti, e tipica del comparto tessile abbigliamento, di determinare erogazioni in tempi non uniformi ed una tantum di entità ridotta, per alcuni settori o per alcune imprese. Infatti, per le imprese contoterziste aderenti alla Confindustria e alla Confapi delle aree ad Obiettivo 1 ed ex Obiettivo 1 gli aumenti salariali stabiliti a livello nazionale vengono applicati con un ritardo - che nei precedenti rinnovi veniva definito "temporaneo", mentre ora non è più presente nemmeno questa pudica definizione - di 9 mesi rispetto alle scadenze ordinarie previste dal ccnl. Inoltre, per le aziende Confindustria l'importo dell'una tantum da corrispondere ai lavoratori da esse dipendenti è ridotto di un terzo (Euro 50 invece di Euro 78) rispetto a quello della generalità dei dipendenti del comparto.

Infine, i rinnovi del *Tessile abbigliamento Confindustria e Confapi* prevedono che, per specifici settori dei tessili vari[41], gli aumenti entrano in vigore con 6 mesi di ritardo rispetto alle scadenze ordinarie previste dal ccnl.

Alcuni rinnovi intervengono sulla struttura e sulla composizione della retribuzione spesso per effetto dei processi di aggregazione contrattuale che determinano l'esigenza di omogeneizzare ed uniformare trattamenti derivanti dall'applicazione di contratti collettivi diversi.

L'ipotesi di accordo del 1° marzo 2002 per il primo contratto unico del settore *Gas-acqua Confindustria, Confservizi* (ratificato definitivamente il 10 aprile) interviene dopo oltre tre anni dalla scadenza della precedente contrattazione e disciplina unitariamente i rapporti di lavoro dei dipendenti del settore[42], prima regolati da 4 distinti ccnl. L'accordo, infatti, riconduce ad unità i diversi contratti collettivi di lavoro vigenti nel settore gas-acqua distintamente stipulati da 5 associazioni di categoria (4 associate alla Confindustria ed 1 associata alla Confservizi).

---

41. Trecce e stringhe, juta, feltro e cappello di pelo e di lana, pelo per cappello, berretti e copricapo non di paglia né di feltro, fodere e marocchini, trecce e cappelli di paglia, di truciolo e di altre materie affini di intreccio e delle trecce meccaniche, spaghieri.

42. Per un più ampio ed analitico commento a questo contratto di settore vedi Roma, *Commento al primo contratto unico del settore gas-acqua*, in www.ildiariodellavoro.it, 2002

La nuova disciplina, al fine di salvaguardare le eventuali differenze tra i minimi individuati in misura unica dal contratto di settore e i minimi retributivi risultanti dalle precedenti contrattazioni, ha previsto una norma transitoria secondo la quale le differenze continueranno ad erogarsi ad personam ai lavoratori in forza alla data di sottoscrizione del contratto in importi in cifra fissa non riassorbibili e corrisposti per 14 mensilità.

Anche l'ipotesi di accordo del 1° marzo 2002, per il primo contratto unico del settore *Attività ferroviarie Confindustria,* ha proceduto ad una riforma della struttura retributiva per effetto dell'accorpamento di diversi precedenti contratti, ma a questa causa si è sommata anche l'esigenza di raccordare i livelli retributivi alla contestuale riforma del sistema di classificazione. Infatti, come già anticipato nel paragrafo precedente relativo agli inquadramenti, in materia di classificazione il nuovo ccnl prevede un-'unica scala classificatoria articolata su 8 livelli professionali e 11 parametri stipendiali con un ventaglio 100/171 cui corrispondono 11 minimi contrattuali (il rapporto 100/171 sostituisce formalmente il precedente rapporto 100/275 che permane sebbene attraverso l'istituzione dell'Eri -elemento retributivo individuale-, pensionabile, non riassorbibile, non frazionabile, né rivalutabile e che rappresenta la differenza in termini economici tra precedente livello retributivo e nuovo livello).

In questo settore, dal 1° settembre 2003 opera una nuova struttura retributiva conseguente al riordino e alla semplificazione delle competenze accessorie secondo criteri definiti dal ccnl stesso. Sostanzialmente, prima di applicare i nuovi aumenti retributivi, le competenze precedentemente corrisposte a titolo di trattamento accessorio sono ora riclassificate come salario professionale e indennità di funzione. Questo garantisce a tutti i dipendenti, ma in special modo a quelli delle Ferrovie dello Stato che rappresentano la quota più consistente, la conservazione del trattamento retributivo complessivamente percepito prima dell'applicazione degli aumenti. Dopo il riordino la retribuzione dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato risulta essere costituita dalla paga base, dagli aumenti periodici di anzianità, dagli eventuali assegni ad personam, dall'elemento retributivo individuale che nasce dal nuovo inquadramento, nonché da tutti gli altri trattamenti accessori, rivalutati in modo consistente[43].

---

43. Gli aumenti riguardano il lavoro domenicale, il lavoro notturno, l'indennità di turno, l'indennità di reperibilità, l'indennità per assenza dalla residenza di lavoro.

Nel settore pubblico, già con la precedente tornata contrattuale, in un più generale processo di ristrutturazione dell'assetto delle retribuzioni che ha comportato il superamento della distinzione tra trattamento fondamentale e trattamento accessorio prevista dall'art. 49 del d.lgs. 29/1993 (ora art. 45 del d.lgs. 165/2001), si era proceduto ad una omogeneizzazione terminologica ed alla individuazione di nozioni diverse di retribuzione (retribuzione base mensile, retribuzione individuale mensile, retribuzione globale di fatto) con conseguente specificazione degli elementi compositivi. Nei rinnovi analizzati, il processo di ulteriore semplificazione e riduzione delle voci retributive si è realizzato con il meccanismo del conglobamento *(ccnl Ministeri, ccnl Regioni e Autonomie Locali)*[44]. Con tale operazione, a decorrere dal 1° gennaio 2003, l'indennità integrativa speciale (IIS) cessa di essere corrisposta come singola voce della retribuzione ed è conglobata nella voce stipendio tabellare.

La semplificazione, tuttavia, determina effetti indiretti sul piano della quantificazione degli istituti contrattuali o dei trattamenti pensionistici. Infatti, l'esperienza del rinnovo del comparto *Ministeri* è emblematica anche per l'anomalo processo con il quale si è pervenuti alla definitiva versione della clausola contrattuale. L'art. 21 dell'ipotesi di accordo del comparto *Ministeri* del 28 febbraio 2003 si componeva di due soli commi relativi agli effetti dei nuovi stipendi sugli istituti contrattuali o legali[45]; l'art. 21 del testo contrattuale firmato il 12 giugno 2003

---

44. Vedi rispettivamente art. 20 ccnl 12 giugno 2003 e art. 29 ccnl 22 gennaio 2004.

45. Il testo dell'originario art. 21 è il seguente: "1. Le misure degli stipendi risultanti dall'applicazione del presente contratto hanno effetto sulla tredicesima mensilità, sul compenso per lavoro straordinario, sul trattamento ordinario di quiescenza, normale e privilegiato, sull'indennità di buonuscita, sull'indennità di cui agli artt. 13, comma 4 e 15 comma 7 del presente CCNL, sull'equo indennizzo, sulle ritenute assistenziali e previdenziali e relativi contributi, comprese la ritenuta in conto entrata Tesoro od altre analoghe ed i contributi di riscatto. 2. I benefici economici risultanti dalla applicazione dell'art. 20 sono corrisposti integralmente alle scadenze e negli importi previsti al personale comunque cessato dal servizio, con diritto a pensione, nel periodo di vigenza del biennio economico 2002-2003. Agli effetti dell'indennità di buonuscita, di licenziamento, nonché quella prevista dall'art. 2122 c.c. si considerano solo gli scaglionamenti maturati alla data di cessazione del rapporto di lavoro."

contiene, invece, un terzo comma relativo agli effetti del conglobamento dell'indennità integrativa speciale nel calcolo del trattamento pensionistico[46].

Il comma in oggetto, come si deduce dalle numerose dichiarazioni a verbale delle organizzazioni sindacali allegate al testo contrattuale, è il risultato di una richiesta di rettifica da parte del Governo finalizzata a modificare ed integrare il testo dell'ipotesi di accordo già sottoscritta alcuni mesi prima; la richiesta di modifica è stata accettata, e in qualche misura subita dalle organizzazioni sindacali che hanno segnalato in maniera forte il loro dissenso, solo per poter chiudere il negoziato e consentire l'applicazione dei benefici economici e normativi ai dipendenti del comparto che attendevano il rinnovo da 18 mesi. Con tale inserzione vengono sterilizzati gli effetti del conglobamento sul trattamento pensionistico, benché in sede negoziale le parti avessero discusso della computabilità dell'indennità integrativa speciale e avessero quantificato e imputato al rinnovo il costo contrattuale del conglobamento.

Sempre nel settore pubblico un ulteriore intervento si è avuto con l'introduzione, per il comparto *Regioni e Autonomie Locali,* di una particolare indennità denominata di comparto. Si tratta di uno strumento che viene istituito "al fine di conseguire un progressivo riallineamento della retribuzione complessiva del personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali con quella del restante personale pubblico" (art. 33); benché l'entità della stessa a regime, e cioè a partire dall'anno 2004, oscilli tra i 32 della categoria A e i 52 della categoria D essa non sembra poter garantire il processo perequativo tra dipendenti pubblici specie se confrontata con la omologa e molto più consistente indennità di amministrazione dei Ministeri.

46. L'art. 21, nella sua formulazione finale, recita al terzo comma: "3. Il conglobamento sullo stipendio tabellare dell'indennità integrativa speciale, di cui all'art. 20, comma 3 del presente CCNL, non modifica le modalità di determinazione della base di calcolo in atto del trattamento pensionistico anche con riferimento all'art. 2, comma 10, della legge 8 agosto 1995 n. 335."

5. La durata della prestazione

Prima di procedere all'esposizione delle modifiche operate dai più recenti rinnovi in materia di durata della prestazione, va rammentato che la relativa disciplina legale è stata profondamente modificata, nel corso del 2003, ad opera del d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66/2003, di attuazione delle direttive 93/104/Ce e 2000/34/Ce, emanato sulla base della delega contenuta nella l. 1° marzo 2002, n. 39 *(Legge comunitaria 2001)*. In tal modo, anche nel nostro Paese ha visto la luce un provvedimento organico (relativo all'orario di lavoro, ai riposi, alle ferie, alla disciplina del lavoro notturno), volto all'adeguamento dell'ordinamento interno alle citate disposizioni comunitarie, sia pure con un ritardo enorme rispetto ai tempi previsti ed a seguito di una condanna della Corte di giustizia.

L'impatto della nuova regolamentazione è invero rilevante non solo perché essa abroga la gran parte delle previgenti norme di legge, con contenuti regolativi che da quelle divergono sensibilmente (si pensi, ad esempio, all'abrogazione del limite all'orario normale massimo giornaliero e dei limiti giornalieri e settimanali al lavoro straordinario), ma anche a causa della molteplicità di rinvii alla contrattazione collettiva, taluni dei quali autorizzano quest'ultima ad introdurre rilevanti deroghe a quasi tutte le disposizioni contenute nel decreto[47].

---

47. V., in questo Rapporto, il contributo di D'Onghia su *La regolazione dei rapporti di lavoro per via legislativa e la contrattazione collettiva nel biennio 2002-2003*, par. 1, sez. V.

Per tale ragione, in questa parte del Rapporto si darà conto solo delle modifiche contenute nei rinnovi che - poiché stipulati in data successiva al decreto - avrebbero potuto, almeno in teoria, tenerne conto.

Anche se, come si vedrà, da questo punto di vista la disciplina negoziale non sempre è incisiva, poiché talora caratterizzata da piccoli ritocchi, evidentemente ritenuti dalle parti indispensabili al fine di rendere coerenti le vecchie disposizioni con talune delle novità introdotte dal d.lgs.

La tendenza più frequente è però quella di rinviare a successivi incontri la verifica della compatibilità delle norme previgenti con il medesimo decreto (così è, ad esempio, per l'ipotesi di accordo del 18 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *Assicurazioni Ania*[48]*;* quella del 19 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *Turismo Confcommercio*[49]*)*. In taluni casi, le parti si sono poi limitate ad aggiungere la previsione secondo cui "si applicano le leggi vigenti [senza citare il d.lgs. n. 66/2003], per la cui attuazione, ove previsto, le parti stipulanti si incontreranno appositamente", precisando però, in un'apposita *Dichiarazione a verbale*, che "resta ferma l'eventuale diversa valutazione delle parti stipulanti sulle leggi di cui sopra" (cfr. il rinnovo *Conciari Confapi* del 17 settembre 2003)[50].

Venendo quindi alle innovazioni che è stato possibile reperire nei rinnovi monitorati e che hanno una più diretta connessione con le modifiche legislative introdotte dal d.lgs. n. 66/2003, va anzitutto dato conto di quelle che attengono alla durata massima della prestazione.

---

48. Nell'ipotesi di accordo le parti si impegnavano ad incontrarsi, a tal fine, entro il mese di ottobre 2003. Va detto, comunque, che nella medesima ipotesi si è provveduto ad introdurre nuovi articoli che disciplinano il regime dei turni del personale operante presso la sala macchine CED e l'istituto della reperibilità.
49. Questa ipotesi non rinuncia però a dettare, come si vedrà, due nuove previsioni attuative di altrettanti rinvii di tipo derogatorio contenuti nel d.lgs.
50. Il rinnovo introduce comunque talune variazioni al precedente ccnl, relative all'entità delle maggiorazioni per straordinario, alla disciplina dei riposi retribuiti per donne e minori che lavorano in squadre avvicendate, all'estendibilità di quest'ultima disciplina ad altri lavoratori, all'adeguamento della disciplina dei riposi aggiuntivi in considerazione della reintroduzione della festività del 2 giugno, all'ampliamento delle riduzioni di orario riconosciute a taluni lavoratori, alle ferie (cu cui v. infra).

Al riguardo, è bene prendere le mosse da una clausola, che ha dato luogo a qualche contrasto interpretativo, contenuta in uno dei primi rinnovi stipulati dopo l'entrata in vigore del decreto, quello degli *Alimentaristi Confindustria* (ipotesi di accordo del 14 luglio 2003) alla cui stregua, "fermo restando il limite di durata massima settimanale della prestazione di 48 ore comprese le ore di straordinario - di cui al comma 2, articolo 4 del d.lgs. n. 66/2003 -, la durata media settimanale della prestazione lavorativa, compreso lo straordinario, deve essere calcolata con riferimento ad un periodo non superiore a quattro mesi. Tale periodo potrà essere elevato tramite contrattazione a livello aziendale a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti l'organizzazione del lavoro da verificare a tale livello".

Secondo alcune interpretazioni, da questa previsione sarebbe desumibile la volontà delle parti contraenti di operare in attuazione dell'art. 4, co. 1, d.lgs. n. 66/2003, fissando in 48 ore, compreso lo straordinario, la durata massima di *ogni singola* settimana lavorativa (cioè quello che potremmo definire come *durata massima assoluta endo-settimanale).* Sennonché è evidente che tale interpretazione si scontra con il tenore complessivo della clausola, dalla quale è invece chiaramente deducibile la volontà di confermare che le 48 ore in questione vanno rispettate quale media su di un periodo di riferimento *quadrimestrale* (v. art. 4, co. 2 e 3, d.lgs. cit.), lasciando poi alla contrattazione aziendale l'eventuale elevazione di tale periodo. E la conclusione è confermata da una *Nota a verbale,* posta in calce alla suddetta previsione, con la quale le parti si danno poi atto "che le procedure per il calcolo *medio* (corsivo nostro) del termine di durata massima dell'orario di cui all'art. 4 [...], non comportano variazione alcuna né del trattamento economico concernente le maggiorazioni per il lavoro straordinario spettante ai lavoratori né della collocazione temporale del relativo pagamento".

Se mai, va notato come i contraenti, da un lato, non abbiano sfruttato direttamente la possibilità di deroga offerta dal decreto, il quale consente ai contratti collettivi, purché "stipulati da organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative" (cfr. art. 1, co. 2, lett. *m),* di prolungare il periodo di riferimento sino a 6 mesi o, addirittura, sino a 12 mesi, ma in questo secondo caso solo in presenza di "ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro,

specificate negli stessi contratti collettivi" (art. 4, co. 4, d.lgs.); dall'altro, abbiano rinviato tale compito agli accordi aziendali, ponendo però la condizione che sussistano le predette ragioni anche quando il prolungamento sia eventualmente contenuto entro i 6 mesi. E' il caso di osservare, al riguardo, che, secondo l'interpretazione preferibile del decreto, la descritta possibilità di deroga sarebbe esercitabile in sede aziendale senza necessità di rinvii da parte del ccnl, purché l'accordo sia sottoscritto, appunto, dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative. In definitiva, la clausola inserita nell'ipotesi di accordo degli *Alimentaristi Confindustria* va ricondotta a quelle che limitano i poteri negoziali del secondo livello e risponde probabilmente all'aspirazione delle parti di ricondurre i rinvii contenuti nel d.lgs. n. 66/2003 agli assetti contrattuali (nonché ai relativi rapporti di competenza) configurati dal Protocollo del 1993 e dalla successiva contrattazione di categoria.

La facoltà di deroga concessa dall'art. 4, co. 4, d.lgs. n. 66/2003 è stata invece direttamente utilizzata nell'ipotesi di accordo del 19 luglio 2003 per il rinnovo del ccnl *Turismo Confcommercio,* nella quale si è previsto l'inserimento nel contratto di un nuovo articolo, alla cui stregua il periodo di riferimento in questione "è stabilito in sei mesi" e può peraltro essere ampliato dalla contrattazione integrativa, territoriale e/o aziendale, "sino a dodici mesi, a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro".

Il contrasto interpretativo, da cui si era partiti nel descrivere le modifiche che hanno interessato il contratto *Alimentaristi* Confindustria, ha evidentemente riverberato i propri effetti sui rinnovi di altre categorie, come quello dei *Metalmeccanici Confindustria*[51].

Al riguardo è necessario premettere che nell'ipotesi di accordo del 7 maggio 2003, per il rinnovo del ccnl del 1999, le parti sottoscrittrici avevano invero adottato una scelta di attesa, poiché - pur modificando alcuni aspetti della regolamentazione precedente[52] - avevano però e-

51. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

52. In particolare, per ciò che attiene alla c.d. *smonetizzazione* di 4 ore di permesso per i turnisti; al contenzioso interpretativo relativo ai riposi annui retribuiti e derivante, a seguito del ripristino nel 2000 della festività del 2 giugno, dall'applicazione di una dichiarazione comune risalente al 1999; alla disciplina della banca ore: v. *infra;* all'ampliamento delle attività che, ai sensi del contratto, sono da considerare rientranti tra quelle discontinue.

spressamente rinviato l'attuazione del d.lgs. n. 66/2003, concordando di incontrarsi, a questo scopo, entro il 30 settembre 2003 (analogo rinvio era stato inserito nell'ipotesi di accordo, anch'esso separato, *Metalmeccanici Confapi*[53] del 29 maggio 2003).

Successivamente, il 22 gennaio 2004, le parti hanno sottoscritto un nuovo accordo, con il quale, pur modificando, come si dirà tra breve, altri aspetti della disciplina previgente, hanno comunque dichiarato congiuntamente che, "nel riconfermare le discipline contrattuali in materia di orario di lavoro contenute [... nel ccnl], non hanno inteso dare attuazione al d.lgs. [n. 66 del 2003] e, in particolare, all'art. 4, né modificare, con riferimento al computo, quanto previsto dall'art. 8, terzo comma, di cui al medesimo d.lgs. Di conseguenza, ai soli fini legali, restano fermi i limiti d'orario ed i criteri di computo fissati dalle disposizioni di legge".

A parte l'evidente conferma della predetta scelta di attesa[54], traspare quindi evidente la preoccupazione delle parti di evitare qualsiasi interpretazione volta a ricavare, eventualmente anche dalle previgenti clausole negoziali (da esse confermate), limiti ulteriori rispetto a quelli ricavabili dalla legge. E questo vale sia con riferimento al limite settimanale, sia con riferimento ai periodi (pause, riposi intermedi, soste di lavoro, tempo impiegato per recarsi al posto di lavoro, ecc.) che, ai sensi del citato art. 8, co. 3, d.lgs. n. 66/2003, non sono retribuiti o non sono computati "come lavoro ai fini del superamento dei limiti di durata" previsti nel decreto stesso, "salvo diverse disposizioni dei contratti collettivi".

Una rilevante previsione, questa volta relativa al riposo giornaliero, è contenuta nel contratto *Poste Italiane* dell'11 luglio 2003, il quale, dopo aver sostanzialmente ribadito quanto già previsto dall'art. 7, d.lgs. n. 66/2003 (e cioè che tale riposo non potrà essere inferiore a undici ore consecutive ogni ventiquattro ore), ha utilizzato la facoltà di deroga attribuita dall'art. 17, co. 1, del medesimo decreto, consentendo alla contrattazione di secondo livello di stabilire, "per esigenze legate all'articolazione di lavoro su turni [...] durate inferiori di riposo giornaliero, fino ad un minimo di otto ore consecutive, ferma restando la misura minima di undici ore medie nell'arco del mese".

53. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.
54. Tale scelta, tra l'altro, risulta ribadita con riferimento ai lavoratori discontinui, rispetto ai quali le parti si impegnano ad incontrarsi entro 90 giorni dall'emanazione del d.m. previsto dall'art. 16 del d.lgs.

Si tratta di una previsione che, però, non soddisfa appieno alle esigenze di tutela che, secondo l'interpretazione fornitane dalla Corte europea di giustizia (v. la sentenza del 9 settembre 2003, resa in causa C-151/02, caso Jaeger, spec. parr. 94 ss.), sono alla base di una clausola di salvaguardia - imposta dalla Direttiva n. 93/104 e riproposta dall'art. 17, co. 4, d.lgs. n. 66/2003 - la quale sottopone l'ammissibilità anche della deroga in questione alla "condizione che ai prestatori di lavoro siano accordati periodi equivalenti di riposo compensativo, o in casi eccezionali in cui la concessione di tali periodi equivalenti di riposo compensativo non sia possibile per motivi oggettivi, a condizione che ai lavoratori interessati sia accordata una protezione appropriata". Ebbene, come ha precisato la Corte, i *riposi compensativi* "devono essere immediatamente successivi all'orario di lavoro che sono intesi a compensare, al fine di evitare uno stato di fatica o sovraccarico del lavoratore dovuti all'accumulo di periodo di lavoro consecutivi".

Pertanto, l'eventuale riduzione del riposo, quale quella resa possibile, previo accordo aziendale, dal contratto *Poste Italiane*, deve essere compensata, sempre secondo la Corte, con riposi "costituiti da un numero di ore consecutive corrispondenti alla riduzione praticata e di cui il lavoratore deve beneficiare *prima* di cominciare il periodo lavorativo seguente". E si tratta di una tutela che, al contrario, non è affatto garantita dal citato contratto che, come s'è visto, si limita ad imporre solo il rispetto *medio mensile* delle 11 ore di riposo; previsione, quest'ultima, che se mai potrebbe essere considerata idonea a garantire quella più ridotta tutela, consistente in una "protezione appropriata", che spetterebbe comunque al lavoratore qualora, in "circostanze del tutto eccezionali" (come ancora sostiene la Corte), la concessione di equivalenti periodi di riposo compensativo (immediatamente successivi) *non fosse possibile* per ragioni oggettive.

Una diversa tipologia di deroga rispetto alla previsione dell'art. 7, d.lgs. n. 66/2003 è stata invece introdotta dall'ipotesi di accordo per il rinnovo del ccnl *Turismo Confcommercio*, la quale non prevede una riduzione del riposo giornaliero (11 ore), ma solo il suo *frazionamento;* infatti, "ai sensi e per gli effetti del co. 1 dell'articolo 17" del d.lgs. (e quindi, evidentemente, anche del co. 4 del medesimo articolo), "in caso di attività di lavoro a turni settimanali o plurisettimanali, qualora il la-

voratore cambi squadra e non possa usufruire, tra la fine del servizio di una squadra e l'inizio di quello della squadra successiva, del periodo di riposo giornaliero, lo stesso potrà essere goduto in forma frazionata, fermo restando che i due turni di lavoro non potranno essere consecutivi".

Un ulteriore ambito di intervento della contrattazione collettiva, direttamente connesso con le modifiche di legge più recenti, riguarda il lavoro straordinario. L'accordo *Metalmeccanici Confindustria*[55] del gennaio 2004, da un lato ha confermato i limiti giornalieri (2 ore) e settimanali (8 ore) da tempo contenuti nel ccnl; dall'altro ha stabilito che i limiti annuali di 200 ore (250 per le aziende fino a 200 dip.), anch'essi già contemplati dal ccnl, operano "fermi restando i limiti di cui sopra e fatto salvo quanto previsto dal quarto comma dell'art. 5", d.lgs. n. 66/2003 (il quale prevede specifiche ipotesi al cui ricorrere è ammesso il superamento dei limiti quantitativi previsti dal terzo comma del medesimo art. 5). In tal modo, le parti hanno voluto scongiurare il rischio di interpretazioni restrittive del testo negoziale, confermando che, al ricorrere delle ipotesi elencate nel citato quarto comma 4, si possa far ricorso al lavoro straordinario anche al di là dei limiti annuali. In queste ipotesi non possono essere superati i limiti giornalieri e settimanali della previsione.

Per quanto riguarda, poi, il lavoro notturno, ancora nell'accordo *Metalmeccanici Confindustria*[56] da ultimo citato, le parti hanno chiarito che la definizione contrattuale del lavoro notturno (cioè quello che decorre dalle 12 ore successive all'inizio del turno del mattino) vale "ai fini retributivi". In tal modo, esse hanno rinviato al decreto per la definizione (art. 1, co. 2, d.lgs.) utile ai fini dell'applicazione delle tutele e limiti legali (artt. 11 ss., d.lgs.) ed hanno rinunciato ad utilizzare i numerosi rinvii operati dalla legge alla fonte negoziale.

Apparentemente più completa è la regolamentazione contenuta nell'ipotesi di accordo ccnl *Alimentaristi Confindustria* del 14 luglio 2003, dove non ci si limita a prevedere che "ai soli effetti retributivi di

55. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

56. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

cui al presente ccnl, per lavoro notturno si intende quello effettuato dal lavoratore dalle ore 22 alle ore 6", ma si stabilisce altresì che, ai fini legali, si considera lavoro notturno "quello effettivamente prestato nel periodo intercorrente fra le ore 22 e le ore 5, alle condizioni di cui" al d.lgs. n. 66/2003, "ferme restando le esclusioni di cui all'art. 11, secondo comma, del citato provvedimento [...]". Inoltre, "l'introduzione del lavoro notturno deve essere preceduta dalla consultazione delle Organizzazioni sindacali di cui al primo comma dell'art. 12 del decreto legislativo", cui va "anche estesa l'informativa di cui al secondo comma" medesimo art. 12. Ed infine, con una *Dichiarazione congiunta*, le parti, "avendo tenuto conto in occasione del presente rinnovo della sopravvenienza del d.lgs. n. 66 del 2003, convengono che con le clausole di cui sopra hanno inteso dare attuazione a quanto il decreto legislativo medesimo affida alla contrattazione collettiva". Sennonché, anche da una veloce lettura delle pertinenti norme del decreto emerge che le clausole negoziali appena illustrate sono meramente ripetitive di quanto già previsto dalle prime, non avendo in realtà provveduto le parti a riempire di contenuto i numerosi rinvii alla contrattazione collettiva operati, anche in materia di lavoro notturno, dal decreto (quale, ad esempio, quello che consente ai contratti collettivi di individuare i requisiti dei lavoratori esclusi dall'obbligo di effettuare lavoro notturno).

Venendo, poi, alla disciplina delle ferie, la scelta operata nell'accordo *Metalmeccanici Confindustria*[57] del gennaio 2004 è stata nel senso di eliminare un potenziale profilo di contrasto della disciplina previgente con le innovazioni introdotta dall'art. 10, d.lgs. A tal fine, è stata soppressa la possibilità di corrispondere un'indennità retributiva sostitutiva per l'ipotesi in cui - per cause dovute ad imprescindibili esigenze del lavoro dell'azienda e in via del tutto eccezionale - il lavoratore non avesse fruito delle giornate di ferie oltre le 3 settimane. Nella nuova clausola si esclude espressamente la possibilità di corrispondere tale indennità e si prevede che, al ricorrere delle predette cause, la fruizione delle ferie residue "avrà luogo non appena possibile avuto riguardo alle esigenze tecnico-organizzative". Analogo obiettivo hanno perseguito le parti nel sottoscrivere il rinnovo Conciari Confapi del 17 settembre 2003, che hanno eliminato la possibilità di 'monetizzare' le ferie non

57. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

godute a causa di giustificato impedimento (salvo che questo non derivi, in conformità a quanto attualmente previsto dalla legge, dalla risoluzione del rapporto), prevedendo però espressamente che il lavoratore, pur potendo chiedere il godimento della ferie nell'anno di maturazione, possa altresì godere quelle residue - d'intesa con l'azienda - "entro 36 mesi dal termine dell'anno di maturazione e comunque con una programmazione stabilita, in linea di massima, entro 6 mesi dal termine dell'anno successivo a quello di maturazione".

In conclusione, va osservato che non tutte le modifiche alla disciplina contenuta nei ccnl sono direttamente legate alle più recenti modifiche legislative.

Possono essere segnalate, tra le altre, quelle relative al ccnl degli *Alimentaristi Confindustria.* L'ipotesi di accordo, in particolare, introduce una modifica diretta ad ampliare la possibilità del ricorso alla flessibilità degli orari. Da tempo, infatti, nel contratto è prevista la possibilità di rendere medio, su un arco temporale annuale, l'orario settimanale normale del singolo lavoratore (40 ore), al fine di "far fronte ad obiettivi di produttività complessiva, anche attraverso il miglior utilizzo degli impianti e corrispondere positivamente alle esigenze connesse alla produzione, allo stoccaggio, anche con riferimento ai limiti di durabilità dei prodotti, a fluttuazioni di mercato, a caratteristiche di stagionalità, e/o alla disponibilità della materia prima". Ebbene, mentre nel previgente ccnl ciò poteva avvenire a condizione che il superamento dell'orario normale fosse contenuto in un massimo di 56 ore per anno solare o per esercizio, la nuova disciplina porta tale massimo a 72 ore, a decorrere dal 1° luglio 2003, e fa salve le intese già esistenti a livello aziendale sulla medesima materia, fermo restando, in ogni caso, il nuovo limite orario (va poi rammentato, ma sul punto il rinnovo non contiene variazioni, che per l'accesso a questo tipo di flessibilità è previsto un previo esame con la rsu e la corresponsione delle maggiorazioni contrattuali)[58].

---

58. Un'ulteriore innovazione contenuta nello stesso accordo *Alimentaristi Confindustria* consiste nella previsione secondo la quale, a decorrere dal 1° gennaio 2005, i riposi per i lavoratori che prestano la loro attività su tre turni per sei giorni e su tre turni per sette giorni, saranno incrementati di 4 ore, restando invariate le modalità di godimento (tali riduzioni non sono peraltro cumulabili con quanto eventualmente già in atto e concordato a titolo analogo, come riduzioni di orario a qualunque titolo concesse, permessi, ferie, ecc.).

Il tema della flessibilità è stato affrontato anche in altri contratti stipulati nel periodo considerato. In quello delle *Poste Italiane,* in particolare, è stata introdotta una specifica previsione in materia di flessibilità multiperiodale[59], con la quale si rinvia al secondo livello di contrattazione per la sua eventuale introduzione, in relazione a specifici progetti organizzativi e per un periodo non superiore a due mesi. E' appena il caso di osservare, al riguardo, che il secondo livello potrebbe provvedere all'introduzione di forme multiperiodali d'orario, secondo l'interpretazione preferibile del combinato disposto degli artt. 3 e 1, co. 2, lett. *m),* d.lgs. n. 66/2003, anche in assenza di rinvii da parte del ccnl, purché l'accordo sia sottoscritto dai soggetti selezionati dalla predetta lett. *m)*; anche in questo caso, quindi, la clausola del ccnl rientra tra quelle che limitano i poteri negoziali del secondo livello, con i connessi dubbi in merito alla sua efficacia reale.

Sempre agli accordi di secondo livello è poi rinviata la definizione di criteri e modalità di attuazione della flessibilità, "con particolare riferimento ai limiti minimi e massimi di durata della prestazione giornaliera e settimanale, nonché a eventuali specifici trattamenti connessi alla realizzazione dei richiamati progetti organizzativi".

Alcune modifiche hanno anche riguardato la banca ore e/o il conto ore. Nel contratto *Poste Italiane* del 2003, in particolare, si è provveduto a superare il carattere sperimentale del conto ore individuale e ad alleggerire il peso regolativo della disciplina contenuta nel ccnl, cui viene ora riservata la funzione di determinare criteri di carattere generale, demandando a specifici accordi di secondo livello la definizione della disciplina di dettaglio e delle modalità applicative dell'istituto (anche per quanto attiene ai momenti d'esercizio dell'opzione da parte del lavoratore e delle modalità di recupero delle ore che confluiscono nel conto). Nelle ipotesi di accordo *Metalmeccanici Confapi*[60] del 29 maggio 2003 e *Metalmeccanici Confindustria*[61] del 7 maggio 2003 si è intervenuti sulla banca ore, introducendo una *Dichiarazione comune,* con la quale

59. Coerentemente, si è più provveduto a modificare la rubrica di una precedente norma, prima ambiguamente intitolata alla *flessibilità dell'orario* ed ora più propriamente intitolata, in considerazione del suo contenuto, alla *flessibilità in ingresso.*

60. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

61. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

le parti si danno atto che la scelta effettuata dal lavoratore circa l'accantonamento delle ore di straordinario nella banca ore riguarda l'insieme, non frazionabile, delle ore effettuate nel mese (eccedenti la franchigia annua, che il contratto già fissava in 80 ore, per le imprese fino a 200 dipendenti, e in 32 ore, per le altre) e che le ore accantonate sono disponibili per il lavoratore, alle condizioni già previste dal contratto, a decorrere dal mese successivo al loro accantonamento. Inoltre, nella disciplina in materia di formazione, viene creato un canale privilegiato per il godimento delle ore accumulate nella banca ore per svolgere attività formative.

Entrambi i rinnovi da ultimo citati, inoltre, hanno introdotto *ex novo* un'analitica disciplina della reperibilità.

Un'ultima annotazione concerne i contratti pubblici, che non recano alcuna modifica alla previgente disciplina, limitandosi a confermarne la vigenza (ccnl *Ministeri* del 16 giugno 2003; ccnl *Enti pubblici non economici* del 9 ottobre 2003; ccnl *Regioni-Autonomie Locali* del 22 gennaio 2004) ed a contenere talora l'impegno delle parti ad incontrarsi nuovamente per ridefinirla, "in caso di eventuali interventi legislativi in materia di orario di lavoro" (ccnl *Ministeri* del 16 giugno 2003; ma l'ipotesi di accordo era precedente al d.lgs. n. 66/2003).

6. Le prestazioni di lavoro c.d. flessibili

6.1 L'evoluzione del quadro legale

Prima di procedere alla descrizione delle innovazioni in materia di tipologie c.d. flessibili di lavoro, contenute nei contratti collettivi stipulati nel periodo considerato dalla presente indagine (ottobre 2001-dicembre 2003), è opportuno rammentare che durante il medesimo arco temporale (e poco prima di esso) sono stati approvati rilevanti provvedimenti legislativi che - oltre ad incidere significativamente su una pluralità di profili della disciplina previgente - hanno operato numerosi rinvii alla contrattazione collettiva[62]. La gestazione di alcuni di essi, inoltre, ha significativamente influito - come meglio si vedrà - sugli stessi comportamenti negoziali delle parti.

Tra tali provvedimenti rientrano, anzitutto, l'art. 64 della l. n. 488/1999, il quale ha apportato modifiche alla disciplina del lavoro temporaneo (c.d. lavoro interinale) contenute nella l. n. 196/1997 (l'istituto è però destinato ad essere sostituito dalla nuova somministrazione

62. Al riguardo v., più ampiamente, i contributi di D'Onghia su *La regolazione dei rapporti di lavoro per via legislativa e la contrattazione collettiva*, in Rapporto 2000-2001, pag. 311; nonché su *La regolazione dei rapporti di lavoro per via legislativa e la contrattazione collettiva nel biennio 2002-2003 e su La riforma del mercato del lavoro (L. 30/2003 e successivo decreto attuativo D.Lgs. 276/2003)*, par. nn. 1 e 2, sez. V, in questo Rapporto.

di manodopera disciplinata dal d.lgs. n. 276/2003) e, soprattutto, il d.lgs. n. 61/2000, in materia di *part-time* (poi modificato dal d.lgs. n. 100/2001 e, di recente, dallo stesso d.lgs. n. 276/2003). Le rilevanti novità contenute in tali disposizioni (specie quelle sul part-time), relative anche all'oggetto dei rinvii alla contrattazione collettiva, hanno determinato la necessità di una significativa opera di adeguamento della disciplina collettiva; opera che si sarebbe dovuta completare, per le categorie i cui rinnovi sono stati stipulati dopo il settembre 2001, nel corso del periodo qui considerato.

Nel medesimo periodo, poi, la contrattazione collettiva avrebbe anche dovuto tenere conto delle modifiche introdotte dal d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, il quale, come noto, ha riscritto integralmente la disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato, consentendo l'instaurazione dei rapporti a termine "a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostituivo". In tal modo, oltre al superamento del principio di tassatività delle ipotesi ammesse, che aveva caratterizzato il sistema a partire dalla l. n. 230/1962, il decreto ha anche determinato un deciso ridimensionamento del ruolo della contrattazione collettiva, che - in quel sistema - era stata chiamata ad ampliare il novero delle ipotesi ammesse dalla legge (v. spec. art. 23, l. n. 56/1987, ora abrogato). Anche nella nuova disciplina, peraltro, sono contenuti taluni rinvii ai contratti collettivi, quali quelli relativi alla fissazione - "anche in misura non uniforme" - dei limiti quantitativi per il ricorso al contratto a termine (c.d. percentuali di contingentamento, le quali non possono però riguardare numerose ipotesi, elencate nell'art. 10, co. 7 e 8, del d.lgs. n. 368/2001, ed esplicitamente qualificate come "esenti da limitazioni quantitative"); alla disciplina dei divieti (art. 3); alla formazione dei lavoratori assunti a termine (art. 7); alle informazioni da rendere ai lavoratori assunti a tempo determinato, in merito ai posti di lavoro resisi disponibili nell'impresa o stabilimento, e alle rappresentanze dei lavoratori, sull'utilizzo dell'istituto (art. 9); al diritto di precedenza (art. 10, co. 9).

D'altra parte, la riforma del contratto a tempo determinato costituisce ormai solo un tassello di un più ampio progetto riformatore, aperto, come noto, dal *Libro bianco* sul mercato del lavoro (del novembre 2001) e portato avanti, almeno sinora, attraverso l'approvazione

della Legge delega n. 30/2003 e del d.lgs. n. 276, del 10 settembre 2003 (la cui disciplina non si applica peraltro, salvo talune eccezioni, al lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni). Per quel che qui interessa, va rammentato che in questo decreto sono state introdotte significative modifiche a talune previgenti discipline (si pensi alla già citata riforma del part-time) e sono state introdotte *ex novo* alcune forme di lavoro riconducibili all'ampia tipologia di rapporti che si è soliti definire, con una terminologia ormai invalsa anche tra i giuristi, come rapporti di lavoro flessibile: la somministrazione di lavoro a tempo determinato (destinata a sostituire la fornitura di lavoro temporaneo) ed indeterminato, il lavoro intermittente, il lavoro ripartito. Ma la riforma ha anche interessato - con riferimento al lavoro subordinato - il contratto di inserimento ed i contratti formativi, ponendo tra l'altro le basi per la scomparsa, nel settore privato, dei contratti di formazione e lavoro.

6.2 Gli effetti sui comportamenti ed i contenuti negoziali

L'evoluzione legislativa sopra sunteggiata ha finito per condizionare non solo, com'è ovvio, i contenuti dei rinnovi stipulati nel periodo qui considerato, ma - in alcuni casi - anche lo stesso processo negoziale.

In proposito va osservato che, mentre i rinnovi sottoscritti nel 2001 e nel 2002 ed alcuni di quelli siglati nel 2003 (v., ad es., l'ipotesi di accordo degli *Alimentaristi Confindustria* del 14 luglio 2003) hanno generalmente provveduto ad adeguare, in tutto o in parte, i precedenti ccnl alle modifiche che avevano interessato (tra il 1999 ed 2001) il lavoro temporaneo, il part-time e il contratto a termine, taluni degli accordi conclusi nel corso del 2003, al contrario, risultano condizionati dalla prevista riforma, a tutto campo, del quadro legislativo.

La fase di gestazione delle più recenti e rilevanti modifiche, che - come si prevedeva - hanno poi inciso in modo significativo anche sulle funzioni e le competenze della contrattazione collettiva[63], ha tra l'altro

63. V., ancora, in questo Rapporto, il contributo di D'Onghia su *La regolazione dei rapporti di lavoro per via legislativa e la contrattazione collettiva nel biennio 2002-2003*, par. 1, sez. V.

prodotto un rilevante ‘effetto attesa’ e condizionato gli stessi comportamenti delle parti, non solo a causa della mancata condivisione da parte alcune componenti del mondo sindacale del progetto riformatore governativo, ma anche per l’incertezza che circondava i suoi contenuti puntuali.

Tale effetto non è cessato neppure dopo l’approvazione del d.lgs. n. 276/2003, in virtù di una pluralità di fattori, legati, ancora una volta, non solo alle diverse strategie delle Parti Sociali nella attuazione dei (nuovi) rinvii legali, ma anche alla stessa fattura del decreto. Quest’ultimo presenta non poche ambiguità interpretative (su alcune delle quali si sta già registrando una rilevante produzione di circolari ministeriali che, pur non essendo come noto fonti del diritto, finiscono per essere ‘attese’ come tali, poiché le parti, anche del rapporto individuale, tendono a ricercare in esse quelle certezze che il decreto non dà) e non scioglie numerosi nodi relativi alla selezione dei soggetti e dei livelli negoziali competenti. Inoltre, il decreto detta, tra l’altro, una disciplina transitoria nella quale viene espressamente attribuito carattere sperimentale a numerose sue disposizioni (art. 86, co. 12) e contiene una norma di fattura quanto meno originale alla cui stregua, “entro i cinque giorni successivi alla entrata in vigore del presente decreto, il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali convoca le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale al fine di verificare la possibilità di affidare a uno o più accordi interconfederali la gestione della *messa a regime* [il corsivo è nostro] del presente decreto, anche con riferimento al regime transitorio e alla attuazione dei rinvii contenuti alla contrattazione collettiva” (art. 86, co. 13).

Emblematica delle conseguenze derivanti, sul piano dei contenuti negoziali, dalla situazione sin qui rapidamente sunteggiata è la vicenda del rinnovo quadriennale del contratto collettivo dei *Metalmeccanici Confindustria*[64].

64. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

Nell'ipotesi di accordo del 7 maggio 2003, per il rinnovo del ccnl del 1999, le parti, oltre a introdurre modifiche - nei termini che si vedranno *infra* - alla disciplina dei "contratti di lavoro atipici" (come li definisce la rubrica dell'art. *1-bis*, disc. gen., sez. III), si sono comunque preoccupate di prevedere successivi incontri per adeguare le disposizioni negoziali all'emanando decreto.

Così, in materia di lavoro a tempo parziale, si è previsto di "concordare, entro 90 giorni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi che saranno adottati in materia di part-time dal Governo su delega della Legge n. 30 del 14.2.03, nuove norme contrattuali in materia di clausole elastiche e relativo trattamento economico" (v. la *Dichiarazione comune* posta in calce al nuovo art. 1-bis, lett. A), disc. gen., sez. III, nella quale si stabilisce altresì che "fino a tale data restano in vigore le norme contrattuali vigenti").

Ancora più incisivamente, in materia di contratto di lavoro a tempo determinato (art. *1-bis*, lett B), disc. gen., sez. III), l'intera previgente disciplina è stata completamente eliminata (e sostituita da una previsione interlocutoria su cui si tornerà tra breve). Ad un simile esito, invero, si è giunti anche, ma non esclusivamente, sotto l'influsso dell'art. 11, co. 2, del citato d.lgs. n. 368/2001. Questa norma, infatti, aveva disposto che, "in relazione agli effetti derivanti dalla abrogazione delle disposizioni di cui al comma 1 [cioè la L. n. 230 del 1962 e successive modificazioni; l'art. 8-bis, L. n. 79 del 1983; l'art. 23, L. n. 56 del 1987], le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 23 della citata Legge n. 56 del 1987 e vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo manterranno, in via transitoria e salvo diverse intese, la loro efficacia fino alla data di scadenza dei contratti collettivi nazionali di lavoro".

Ebbene non v'è dubbio che essa, pur contribuendo a condizionare il comportamento negoziale delle parti, non ne è stata l'unico fattore determinante. L'eliminazione del contenuto dell'intera lett. B) dell'art. *1-bis* dal testo del ccnl, infatti, ha comportato la soppressione non solo delle causali giustificatrici del ricorso al contratto a termine (ormai superate in virtù della ricordata eliminazione nel d.lgs. n. 368/2001 del principio di tassatività delle stesse), ma anche delle percentuali di con-

tingentamento - le quali ben potevano invece essere conservate, necessitando, se mai, di un intervento correttivo d'adeguamento alle nuove disposizioni contenute nel già citato art. 10, d.lgs. n. 368/2001 - e della previsione relativa al diritto di precedenza. Inoltre, le parti non hanno provveduto a disciplinare altri profili che, come s'è detto supra, il d.lgs. rinvia alla regolamentazione negoziale[65].

Questo parziale e (auspicabilmente) temporaneo, ma comunque significativo, vuoto di disciplina negoziale, in materia di contratto a termine, è in buona parte attribuibile proprio al menzionato 'effetto attesa' determinato dalle prospettive di riforma del mercato del lavoro, come confermato appieno, dal fatto che il vecchio contenuto della lett. B) del citato art. 1-bis è stato comunque 'sostituito' (come si esprimono le parti) da una previsione secondo la quale, "in relazione all'entrata in vigore del d.lgs. 6.9.01 n. 368/2001, le parti concordano di definire, entro la data prevista nella nota a verbale posta in calce al presente articolo, i rinvii affidati dalla nuova disciplina legislativa alla contrattazione collettiva".

In tale nota *Nota a verbale* si è appunto previsto un successivo incontro, da tenere entro 90 giorni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della Legge delega n. 30, avente ad oggetto tutto "quanto rinviato dagli stessi alla contrattazione collettiva in materia di occupazione e mercato del lavoro".

Si tratta, invero, di un impegno riferibile a tutti i contratti 'atipici' e, quindi, anche al lavoro temporaneo, disciplinato dalla lett. *C)* dell'art. *1-bis.* Del resto l'istituto è stato oggetto anch'esso, come il part-time, di ritocchi temporanei (in attesa della più radicale riforma che avrebbe poi coinvolto in modo esiziale anche le sue sorti) e, comunque, non esaustivi, se è vero che le parti non hanno completato l'opera di adeguamento della disciplina negoziale alle novità contenute nella L. n. 488/1999, rinviandola, con apposita *Dichiarazione a verbale*, a data successiva *(infra).*

---

65. Al contrario, il compito di "individuare modalità e strumenti diretti ad agevolare l'accesso dei lavoratori a tempo determinato ad opportunità di formazione adeguata, per aumentarne la qualificazione al fine di un ottimale impiego professionale" è stato ora affidato, ai sensi dell'art. 4, disc. gen., sez. I, alla Commissione nazionale per la formazione professionale e l'apprendistato.

Va poi considerato che l'esposizione sin qui condotta - per ciò che attiene sia alle marginali modifiche della disciplina sostanziale in materia di part-time e lavoro temporaneo; sia alla soppressione di quella relativa al contratto a tempo determinato; sia, infine, all'inserimento delle dichiarazioni e note a verbale che rinviano ad ulteriori incontri tra le parti - vale anche con riferimento all'ipotesi di accordo *Metalmeccanici Confapi*[66] del 29 maggio 2003 per il rinnovo del ccnl del 1999.

Del resto, i condizionamenti derivanti dal complesso processo legislativo di cui si è sopra non hanno prodotto i loro effetti solo sul settore metalmeccanico.

Si pensi, ad esempio, all'ipotesi di accordo del 18 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *Assicurazioni Ania* del 18 dicembre 1999, nella quale - a mo' di premessa agli allegati del medesimo ccnl - si prevede un successivo incontro tra le parti, da tenere entro 60 giorni dall'approvazione della riforma del mercato del lavoro per verificarne l'impatto e la compatibilità con gli istituti contenuti negli allegati del ccnl (all.ti 12-13), anche relativamente al part-time. Inoltre la medesima ipotesi di accordo prevedeva che le parti si sarebbero incontrate a partire dal 1° ottobre 2003, per verificare la compatibilità delle disposizioni di cui alla d.lgs. 368/2001 con l'allegato n. 11 del ccnl (fornitura di lavoro temporaneo e contratto a termine), relativamente alle materie demandate alla contrattazione collettiva.

Si pensi, ancora, al rinnovo *Conciari Confapi* del 17 settembre 2003 (il precedente ccnl era del 23 settembre 1999), nel quale, anzitutto, viene riproposta la previgente disciplina del part-time (ovviamente inadeguata rispetto a quanto previsto dal d.lgs. n. 61/2000 e, comunque, del tutto priva di riferimento alle c.d. clausole elastiche), cui vengono meramente aggiunte: una previsione secondo cui "si applicano le leggi vigenti per la cui attuazione, ove previsto, le parti stipulanti si incontreranno appositamente"; una *Dichiarazione a verbale* alla cui stregua "resta ferma l'eventuale diversa valutazione delle parti stipulanti sulle leggi di cui sopra". Le incertezze permangono per le disposizioni in materia di lavoro temporaneo, poiché in questo caso il rinnovo, pur conte-

66. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

nendo la medesima previsione appena riportata, con la relativa *Dichiarazione a verbale* non riproduce invece, a differenza di quanto si è appena detto con riferimento al part-time, la disciplina negoziale previgente del lavoro interinale: la diversità di scelta può addirittura lasciare intendere che quest'ultima risulti ora abrogata e che, quindi, i contratti di lavoro temporaneo, che invero possono ancora essere stipulati in attesa dell'entrata a regime della nuova somministrazione prevista dal d.lgs. n. 276/2003, siano governati dalla sola disciplina legale (di cui agli artt. 1-11, l. n. 196/1997). Ad analogo esito potrebbe poi giungersi con riferimento alla disciplina negoziale del contratto a termine, poiché anche rispetto ad esso il rinnovo non ripropone la precedente regolamentazione, né ne introduce una nuova, ma si limita a prevedere che "con riferimento alla nuova disciplina di cui al d.lgs. n. 368/2001, le parti concordano di incontrarsi entro il 31/12/2003".

Tornando al contratto dei *Metalmeccanici Confindustria*[67], va detto che proprio il contenuto del decreto n. 276/2003 ha indotto le parti a procrastinare ulteriormente l'adempimento degli impegni assunti in vista della revisione della medesima disciplina, con un ulteriore accordo che, anche se sottoscritto in data posteriore al periodo considerato nella presente indagine (cioè il 22 gennaio 2004), è comunque meritevole di menzione per una più completa comprensione degli effetti provocati - sul piano negoziale - dai più recenti provvedimenti legislativi.

Con quest'accordo, infatti, le parti hanno anzitutto lasciato assolutamente immutata la disciplina sostanziale risultante dal rinnovo del 2003, salvo una piccola variazione sul part-time *(infra)*. In secondo luogo, con una clausola posta in esordio dell'art. *1-bis*, esse hanno preso atto di quanto stabilito dal citato art. 86, co. 13, d.lgs. n. 276/2003 e, pertanto, hanno convenuto di "incontrarsi una volta esaurita la fase negoziale ivi prevista e, comunque, non oltre il 30 giugno 2004, per definire, entro il 30 settembre 2004, quanto rinviato dal medesimo decreto legislativo alla contrattazione collettiva in materia di occupazione e mercato del lavoro riconducibile al presente articolo". Inoltre, si è rinunciato ancora una volta a disciplinare il contratto di lavoro a tempo determinato (rispetto al quale rimane dunque confermata la carenza di

67. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

disciplina sopra segnalata) e, anzi, si è provveduto ad eliminare del tutto il riferimento ad esso, prima contenuto nella rubrica della lett. *B)* dell'articolo.

In definitiva, gli unici istituti disciplinati dell'articolo sono - fino al completamento del processo negoziale che si svolgerà nel 2004 - il part-time *(lett. A))* ed il lavoro temporaneo (nuova lett. *B*), ex lett. *C)*), rispetto ai quali le parti hanno comunque chiarito che le relative disposizioni mantengono efficacia solo "in via transitoria" (v. ancora la clausola ora posta in esordio dell'art. 1-*bis*, ove si chiarisce che la transitorietà riguarda l'intera disciplina del lavoro temporaneo e, relativamente al part-time, la disciplina relativa alla variazione della dislocazione temporale della prestazione).

Una specifica annotazione concerne, infine, i *contratti di lavoro delle Pubbliche Amministrazioni* (le quali sono comunque escluse, come accennato, dalla gran parte delle modifiche legislative introdotte dal d.lgs. n. 276/2003), che non hanno introdotto variazioni alla previgente disciplina negoziale degli istituti qui esaminati (v. ccnl *Ministeri* del 12 giugno 2003; ccnl *Enti pubblici non economici* del 9 ottobre 2003; ccnl *Regioni-Autonomie Locali* del 22 gennaio 2004).

6.3 Il lavoro temporaneo

Da quanto sopra riferito, risulta evidente che la descrizione delle innovazioni contenute nei ccnl stipulati tra il settembre 2001 ed il dicembre 2003 è caratterizzata, con riferimento alle tipologie flessibili di lavoro, da un elevato tasso di obsolescenza, poiché quelle innovazioni sono state introdotte sulla base di un dato legislativo in parte (ma talora in modo significativo) superato, anche con riferimento ai rinvii alla contrattazione collettiva, dalle disposizioni di legge successive o anche coeve rispetto alla sottoscrizione dei rinnovi di categoria.

Queste osservazioni valgono soprattutto con riferimento al lavoro temporaneo (artt. 1-11, l. n. 196/1997) che, come accennato, è destinato ad essere sostituito dalla somministrazione di manodopera, a sua volta peraltro rientrante tra gli istituti cui il d.lgs. n. 267 attribuisce natura

sperimentale (v. art. 86, co. 12, il quale prevede anche che, decorsi diciotto mesi dall'entrata in vigore del decreto, il Ministero del Lavoro debba procedere ad una verifica con le organizzazioni sindacali e ne riferisca in parlamento "ai fini della valutazione della sua ulteriore vigenza"). Al riguardo è bene altresì precisare che il decreto - con una peculiare disposizione la quale fissa una sorta di 'doppio regime transitorio' - ha previsto che per le società di somministrazione già autorizzate ai sensi della previgente disciplina (si tratta evidentemente delle società autorizzate alla fornitura di lavoro temporaneo) "opera una disciplina transitoria e di raccordo definita con" un d.m., che il Ministro del Lavoro avrebbe dovuto emanare entro 30 giorni; "in attesa della disciplina transitoria restano in vigore le norme di legge e regolamento" previgenti (art. 86, co. 6)[68]. Inoltre, il d.lgs. n. 276/2003 si è preoccupato di stabilire che, in relazione agli effetti derivanti dall'abrogazione degli artt. 1-11, l. n. 196/1997 le clausole dei ccnl stipulate ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. *a)*, l. n. 196/97, mantengono la loro efficacia, salve diverse intese, sino alla data di scadenza dei contratti collettivi, con esclusivo riferimento alla determinazione per via contrattuale delle esigenze di carattere temporaneo che consentono la somministrazione di lavoro a termine. Al contrario, le clausole dei ccnl stipulate ai sensi dell'art. 1, co. 3, l. n. 196/97 (sperimentazione del lavoro interinale in agricoltura ed edilizia), mantengono la loro efficacia fino a diversa determinazione degli stipulanti o recesso unilaterale (art. 86, co. 3).

Passando, quindi, alla descrizione delle modifiche che hanno interessato i ccnl nel periodo qui considerato, è anzitutto opportuno segnalare che una specifica ed organica disciplina dell'istituto - anch'essa ovviamente destinata a essere superarata con la messa a regime della nuova somministrazione di manodopera - è stata riversata sia nel primo contratto unico per il settore *Gas-acqua (Confindustria, Confservizi)*, con l'ipotesi di accordo del 1° marzo 2002, sia nel contratto *Poste Italiane* dell'11 luglio 2003 (che sostituisce quello dell'11 gennaio 2001).

---

68. V. d.m. 23 dicembre 2003 *(Modalità di presentazione delle richieste di autorizzazione per l'iscrizione all'Albo delle agenzie per il lavoro,* in G.U. n. 53 del 3 marzo 2003), emanato in attuazione sia dell'art. 86, co. 6, cit. (v. spec. art. 11 del d.m.), sia dell'art. 4, co. 5, d.lgs. n. 276/2003. Il d.m., ai sensi del suo art. 15, co. 1, "entrerà in vigore contestualmente al decreto di cui all'art. 5, co. 1, lett. *c)"*, del d.lgs. n. 276/2003.

Questi contratti disciplinano quindi le causali ammesse, le percentuali di contingentamento[69], gli obblighi di informazione, nonché, per ciò che attiene al contratto *Gas-acqua*, il trattamento dei lavoratori temporanei, ivi compreso il godimento dei diritti sindacali.

In quest'ultimo contratto, inoltre, si consente al livello aziendale di concordate "ulteriori ipotesi di ricorso al lavoro temporaneo e/o percentuali più elevate rispetto" a quelle previste dal contratto nazionale, fino al massimo del 20% complessivo. Pur nella consapevolezza della caducità di tali previsioni, merita comunque di essere segnalato che, mentre questa seconda facoltà non crea problemi di compatibilità con il dato normativo (poiché il ccnl, come è libero di non fissare alcun limite - cfr. art. 1, co. 8, l. n. 196/1997 - così può prevedere che quello in esso eventualmente stabilito possa essere elevato in sede decentrata). Perplessità solleva invece la prima possibilità offerta al secondo livello, poiché l'ampliamento delle causali viene consentita con una delega non condizionata della cui conformità alla legge (v. art. 1, co. 2, lett. *a))* è lecito dubitare[70]. Analoghe perplessità potrebbe sollevare - sempre alla luce della l. n. 196/97 - la previsione contenuta nel contratto *poste*, secondo la quale "le parti, per motivate esigenze tecnico/produttive ed organizzative, potranno individuare ulteriori ipotesi di ricorso rispetto a quelle previste nel presente articolo", ove il riferimento alle "parti" fosse inteso come riferito ai sottoscrittori dei contratti aziendali.

Venendo, poi, ai contratti che già contenevano una articolata disciplina del lavoro temporaneo, va detto che diversi rinnovi hanno introdotto variazioni di dettaglio, oppure hanno provveduto a adeguare la disciplina negoziale alle variazioni introdotte dal già citato art. 64 della l. n. 488/1999.

---

69. Nel caso del contratto *poste*, i limiti percentuali vengono stabiliti mediante rinvio alle previsioni di cui al punto 3 dell'A.I. Confindustria del 16 aprile 1998; il medesimo contratto, inoltre, prevede - nell'articolo dedicato al contratto a tempo determinato - una più elevata percentuale cumulativa, che si applica in caso di ricorso contestuale ai due istituti.

70. Rilievo analogo può essere mosso alla scelta compiuta dai sottoscrittori dell'ipotesi di rinnovo (19 luglio 2003) del ccnl *Turismo Confcommercio*, di confermare la possibilità (già sostanzialmente prevista dal precedente ccnl) per la contrattazione integrativa, aziendale e/o territoriale, di prevedere causali di ricorso alla fornitura di lavoro temporaneo ulteriori rispetto a quelle elencate nel ccnl.

In questa seconda direzione si sono mosse, in particolare, le menzionate ipotesi di accordo del 7 maggio 2003, per il rinnovo del ccnl *Metalmeccanici Confindustria,* e del 29 maggio 2003, per il rinnovo del ccnl *Metalmeccanici Confapi,* che hanno modificato la previgente disciplina solo con riferimento ad un profilo attinente al trattamento dei lavoratori temporanei, stabilendo che tale trattamento non possa comunque corrispondere a quello "previsto per la categoria di inquadramento di livello più basso quando tale inquadramento è considerato dal contratto collettivo (Lettera *C)*, Mobilità professionale, art. 4, disc. gen., sez. terza [art. 6, disc. gen., nel *Metalmeccanici Confapi]*) come avente carattere esclusivamente transitorio": si tratta, appunto, di una innovazione resa necessaria al fine di rendere coerente la disciplina medesima con la previsione, pressoché identica a quella rifluita nei menzionati contratti, dell'art. 4, co. 2, l. n. 196/1997, come modif. dall'art. 64, co. 1, lett. *c)*, l. n. 488/1999.

Al contrario, le medesime ipotesi di accordo - pur sopprimendo le clausole che, in attuazione del testo previgente dell'art. 4, co. 1, lett. *a)*, l. n. 196/97, vietavano il ricorso ad esso per le qualifiche di esiguo contenuto professionale (individuate nei testi previgenti dei ccnl in "quelle corrispondenti ai profili contrattuali non rientranti, in applicazione dei criteri stabiliti" dai rispettivi Accordi interconfederali sui Cfl, "tra le professionalità intermedie") - hanno invece rinviato l'individuazione delle nuove esclusioni che, ai sensi del nuovo testo della citata norma (sostituita dall'art. 64, l. n. 488 del 1999), operano "per le mansioni individuate dai contratti collettivi nazionali della categoria di appartenenza dell'impresa utilizzatrice stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, con particolare riguardo alle mansioni il cui svolgimento può presentare maggiore pericolo per la sicurezza del prestatore di lavoro o di soggetti terzi" (compito al quale le parti sottoscrittrici l'ipotesi di accordo *Metalmeccanici Confindustria,* come già accennato, non hanno adempiuto neppure con l'accordo del gennaio 2004). Analoghe soluzioni, comportanti la soppressione della vecchia limitazione ed il rinvio di ogni decisione in merito alle mansioni escluse, con particolare riferimento a quelle comportanti rischi, sono rinvenibili in altri rinnovi: v. l'ipotesi di accordo degli *Alimentaristi Confindustria* del 2003

ed il ccnl *Chimici Confindustria* del 12 febbraio 2002[71]. In alcuni casi alla predetta soppressione non fa nemmeno riscontro uno specifico impegno a ricontrattare la materia (v. l'ipotesi di accordo del 23 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *Turismo Confcommercio).*

Alcune variazioni hanno poi interessato le percentuali di contingentamento. Così, ancora il ccnl *Chimici Confindustria,* nello scorporare la disciplina delle prestazioni di lavoro temporaneo da quella del contratto a termine (per la quale, come si dirà tra breve, le parti rinviano ogni decisione in merito all'adeguamento della disciplina al d.lgs. n. 368/2001), ha previsto che "i lavoratori assunti [*recte:* utilizzati] con il contratto di cui trattasi non potranno complessivamente superare il 12% dei contratti di lavoro a tempo indeterminato in atto nell'impresa" (ai sensi della previgente disposizione, invece, i lavoratori assunti a termine e quelli utilizzati mediante fornitura di lavoro temporaneo non potevano superare, nel complesso, il 25% dei contratti a tempo indeterminato)[72]. Alcuni adattamenti in materia ha poi subìto la disciplina del ccnl *Turismo Confcommercio,* poiché l'ipotesi di accordo del 23 luglio 2003 ha provveduto anch'essa a separare la disciplina dei limiti percentuali valevoli per il contratto a termine *(infra)* da quella inerente alle percentuali massime dei lavoratori temporanei (queste ultime non possono superare, in ciascuna unità produttiva ed eccettuate le esigenze sostitutive, l'8% dei lavoratori dipendenti, con un minimo di tre prestatori di lavoro temporaneo).

Una specifica menzione merita, poi, la disciplina contenuta nel verbale di accordo degli *Operai agricoli e florovivaisti* del 10 luglio 2002, per il rinnovo del ccnl del 1998, non tanto perché dal Protocollo ad esso allegato (risalente al 10 luglio 1998), relativo appunto al lavoro

---

71. Le parti sottoscrittrici di quest'ultimo contratto, in particolare, facendo comunque salve le situazioni eccezionali che, a livello aziendale, devono oggetto di un esame congiunto tra RLS e RSPP, hanno ritenuto di approfondire e definire la questione, entro il 31.12.02, in sede di Osservatorio, anche sulla base delle indicazioni provenienti dal livello aziendale.

72. La nuova previsione stabilisce anche che, qualora tale rapporto percentuale dia un numero inferiore a 10, si possano "intrattenere fino a 10 contratti" e, in ogni caso, il loro numero totale non dovrà superare il totale dei contratti di lavoro a tempo indeterminato.

temporaneo, è stata espunta la previsione che individuava le qualifiche di esiguo contenuto professionale, quanto per l'eliminazione delle limitazioni geografiche che avevano caratterizzato l'introduzione in via sperimentale dell'istituto in agricoltura e l'espressa previsione della piena e duratura applicabilità della disciplina del medesimo Protocollo (affermazione cui corrisponde, del resto, l'eliminazione di ogni riferimento alla sperimentalità della disciplina, prima contenuta anche nel titolo del Protocollo stesso).

6.4 Il contratto a tempo determinato

Come si è accennato, in taluni casi la disciplina contrattuale del contratto a termine è semplicemente scomparsa (almeno temporaneamente) dopo i più recenti rinnovi (v. le già citate ipotesi di accordo per il rinnovo dei ccnl *Metalmeccanici Confindustria e Confapi*[73] e il rinnovo *Conciari Confapi*[74]), ovvero le parti hanno rinviato ad un momento successivo l'adeguamento delle norme previgenti al d.lgs. n. 368/2001[75].

In altri casi, al contrario, le parti non si sono sottratte al compito di adeguare i ccnl alle modifiche introdotte dal d.lgs. cit. Significative, in proposito, sono le innovazioni contenute nel contratto *Poste Italiane* dell'11 luglio 2003 e nelle ipotesi di accordo *Turismo Confcommercio* del 19 luglio 2003 ed *Alimentaristi Confindustria* del 14 luglio 2003.

---

73. Non sottoscritti dalla Fiom-Cgil.

74. Analoga sorte aveva già avuto la disciplina del contratto a termine prevista nel ccnl vetro (Assovetro), del 1999, soppressa dall'accordo di rinnovo del 29 novembre 2002, nel quale le parti si erano altresì impegnate ad incontrarsi entro il 31 dicembre 2003 "per valutare le modalità applicative delle disposizioni" contenute nel d.lgs. n. 368/2001.

75. Come nel caso della citata ipotesi di accordo *assicurazioni Ania;* ma un rinvio era anche presente nel ccnl *chimici Confindustria* del 12 febbraio 2002, nel quale le parti avevano concordato di incontrarsi entro il 31 dicembre dello stesso anno per definire le norme attuative del d.lgs.

Quest'ultima, nel conservare le precedenti disposizioni relative al trattamento economico-normativo dei lavoratori a termine (relative alle norme contrattuali applicabili al trattamento di fine rapporto, alle ferie, 13a e 14a mensilità, al trattamento di malattia, ecc.), ha però provveduto a riscrivere completamente le altre parti della vecchia previsione. Nella nuova disciplina, in particolare, scompaiono le clausole che richiamavano le previgenti disposizioni legali o che le presupponevano (come quelle che ribadivano la presunzione della durata indeterminata del contratto di lavoro, che stabilivano le ipotesi, ulteriori rispetto a quelle legali, al cui ricorrere era possibile stipulare contratti a termine, ecc.) e si provvede a dare attuazione ai rinvii operati dalla nuova disciplina legale alla contrattazione collettiva, nei seguenti termini:

- con riferimento al rinvio operato dall'art. 10, co. 7, lett. *a)*, del d.lgs. n. 368/2001 (ove si prevede che sono esclusi da limitazioni quantitative i contratti a termine conclusi nella fase di avvio di nuove attività per periodi definiti dai ccnl, anche in misura non uniforme con riferimento ad aree geografiche e/o comparti merceologici), si stabilisce, anzitutto, che "per fase di avvio di nuove attività si intende un periodo di tempo fino a 18 mesi per l'avvio di una nuova unità produttiva", ovvero l'avvio "di una nuova linea/modulo di produzione, che potrà protrarsi per un periodo di tempo fino a 12 mesi". Inoltre, l'accordo nazionale, anziché determinare direttamente una diversificazione territoriale dei periodi indicati, rinvia il compito di incrementarli ad un "previo accordo aziendale con particolare riferimento alle aziende e/o unità produttive o di servizio operanti nei territori del Mezzogiorno individuati dal T.U. approvato con D.P.R. 6 marzo 1978 n. 218";

- con riferimento ai limiti quantitativi (v. ancora art. 10, co. 7, d.lgs. n. 368/2001), si stabilisce che, ferma restando la possibilità di stipulare contratti a termine in tutti i casi rientranti nella previsione di cui all'art. 1, co. 1, del d.lgs., "il numero di lavoratori occupati con contratto a tempo determinato non può superare il 14% in media annua dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato occupati nell'impresa alla data del 31 dicembre dell'anno precedente, nelle seguenti ipotesi specifiche: a) lavorazioni a fasi successive che richiedono maestranze diverse, per specializzazioni, da quelle normalmente impiegate e per le quali non vi sia continuità di impiego nell'ambito dell'azienda; b)

operazioni di manutenzione ordinaria e straordinaria di impianti; c) copertura di posizioni di lavoro non ancora stabilizzate in conseguenza di modifiche dell'organizzazione d'impresa; d) sperimentazioni tecniche, produttive o organizzative; e) lancio di nuovi prodotti destinati a nuovi mercati; f) attività non programmabili e non ricomprese nell'attività ordinaria". Al riguardo va osservato che anche il precedente contratto limitava l'applicazione del limite percentuale alle sole ipotesi in esso contemplate (in attuazione, quindi, dell'art. 23, l. n. 56/1987, abrogata). Peraltro, da un lato, il limite è più elevato che nel passato (10%) e ciò determina un ampliamento della possibilità di ricorrere al contratto a termine; dall'altro, esso è riferito ad una gamma diversa di fattispecie, con un effetto che, per taluni aspetti, risulta più limitativo, per altri meno vincolante che nel passato[76];

76. Nella prima direzione, ad esempio, può essere menzionata l'introduzione nella nuova norma contrattuale delle ipotesi indicate alle lett. b), c), d) ed f).
Nella seconda direzione, al contrario, conduce la sottrazione al limite percentuale delle attività stagionali (ulteriori rispetto a quelle già previste dalle leggi previgenti) e delle ipotesi 'sostitutive' (nel vecchio contratto si faceva infatti riferimento alla sostituzione di lavoratori temporaneamente inidonei a svolgere le mansioni assegnate e di lavoratori in ferie, in quest'ultimo caso previo esame congiunto tra Direzione aziendale e rsu o Comitato esecutivo della stessa, oltre che a "situazioni anomale o prolungate di assenteismo per malattia e gravidanza"). D'altra parte, la sottrazione dai limiti quantitativi dei contratti a termine stipulati "per ragioni di carattere sostitutivo, o di stagionalità" è espressamente disposta dall'art. 10, co. 7, lett. b), del d.lgs. n. 368/2001 (il quale, come si è accennato, pone così alla contrattazione collettiva un limite della cui costituzionalità è lecito dubitare ai sensi dell'art. 39, co. 1, Cost.). Al riguardo va anche sottolineato che in un *Nota a verbale* alla nuova disposizione le parti hanno precisato che in sede aziendale le parti possano valutare l'opportunità di individuare "concrete fattispecie relative alle lettere a), b), c) e d) di cui al comma 7, art. 10, D.Lgs. n. 368 del 2001 e riconducibili alle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo e sostitutivo di cui all'art. 1 del medesimo decreto" (ciò, evidentemente, al fine di dettagliare in modo più preciso le ipotesi sottratte al limite percentuale).
La compresenza dei due effetti sembra invece derivare dalla diversa formulazione della causale relativa al lancio dei nuovi prodotti. Infatti, in passato il ccnl parlava di "attività straordinarie connesse alla fase di lancio di nuovi prodotti" e, quindi, tale ipotesi, da un lato, poteva giustificare la stipula di contratti a termine (in aggiunta alle fattispecie legali), dall'altro rientrava nel limite di contingentamento del 10%. Al contrario, attualmente, la possibilità di stipulare contratti a termine, anche nel caso citato, è libera ai sensi della legge e però le parti hanno implicitamente stabilito che ogni attività relativa al lancio dei nuovi prodotti rientra nel nuovo limite percentuale. D'altra parte l'effetto limitativo viene poi ampiamente compensato dal fatto che esso si esplica solo quando i suddetti prodotti siano "destinati a nuovi mercati".

- ancora con riferimento ai limiti quantitativi, il contratto stabilisce che, qualora il rapporto percentuale dia un numero inferiore a 10, resta ferma la possibilità di costituire sino a 10 contratti a tempo determinato per le ipotesi indicate (sin qui la norma non differisce dal passato) e che l'eventuale frazione di unità derivante dal medesimo rapporto sia arrotondata all'unità intera superiore. Esso, inoltre, pone le basi per un'ulteriore facilitazione dell'accesso al contratto a termine anche nelle ipotesi in questione, poiché consente che la percentuale di contingentamento possa essere aumentata da contratti collettivi conclusi a livello aziendale;

- in attuazione dell'art. 9, d.lgs. n. 368/2001, il contratto disciplina poi le modalità attraverso le quali le aziende forniranno le informazioni alle rappresentanze sindacali (rinviando al sistema di informazione di cui all'art. 2 del ccnl e stabilendo che esse debbano avere cadenza annuale e vertere "sulle dimensioni quantitative, sulle tipologie di attività e sui profili professionali dei contratti a tempo determinato stipulati"), nonché ai lavoratori in forza con contratto a tempo determinato (prevedendo che tali informazioni saranno rese dall'impresa direttamente o per il tramite della RSU e concerneranno i posti vacanti a tempo indeterminato, relativi alle mansioni svolte dai lavoratori a tempo determinato, che si rendessero disponibili nell'ambito dell'unità produttiva di appartenenza);

- per ciò che attiene alla formazione dei lavoratori assunti a termine (v. art. 7, d.lgs. n. 368/2001), il contratto si limita a prevedere che essi "usufruiranno di interventi informativi/formativi, sia riguardo alla sicurezza che con riferimento al processo lavorativo, adeguati all'esperienza lavorativa e alla tipologia dell'attività", stabilendo poi che "modalità e strumenti di tali interventi potranno essere individuati a livello aziendale";

- in merito al diritto di precedenza per nuove assunzioni presso la medesima azienda, il contratto ha stabilito che coloro che abbiano prestato attività lavorativa con contratto a termine "nelle ipotesi già previste dall'art. 1, lett. a), della L. n. 230/1962 e dal D.P.R. n. 1525 del 1963, hanno diritto di essere riassunti ai sensi dei commi 9 e 10 dell'art. 10 del Dlgs 368 del 2001 presso la stessa sede aziendale e con la medesima qualifica e mansioni". L'esercizio del diritto deve avvenire me-

diante richiesta che dovrà essere avanzata al datore di lavoro entro il termine di un mese dalla data di cessazione del contratto a tempo determinato (è il caso di notare come l'art. 10, co. 10, cit., preveda invece il termine di 3 mesi) e, in ogni caso, la possibilità di accoglimento di tale richiesta viene meno entro un anno dalla data di cessazione del rapporto di lavoro. Va però sottolineato che, sempre ai sensi del contratto, "il datore di lavoro, ove proceda a nuove assunzioni con riferimento alle medesime ipotesi di cui al quartultimo comma, si impegna ad assumere prioritariamente tali lavoratori nella misura almeno del 70% delle assunzioni da effettuare". Le parti, infine, riprendendo quanto già stabilito dall'art. 10, co. 9, d.lgs. n. 368/2001, precisano che le assunzioni effettuate in attuazione del descritto regime del diritto di precedenza "non concorrono a determinare la base di computo, in caso di reintroduzione di 'quote di riserva' così come in passato previste dall'articolo 25, commi 1 e 6, della legge 223/91".

D'altra parte, in una *Dichiarazione congiunta* posta in calce alla nuova disciplina del contratto a termine, i sottoscrittori hanno convenuto sulla necessità di utilizzare strumenti di flessibilità del mercato del lavoro finalizzati a sostenere processi di sviluppo aziendale ed occupazionale e, a tal fine, hanno previsto che "saranno ricercati eventuali percorsi di stabilizzazione occupazionale attraverso il consolidamento dei rapporti di lavoro a tempo determinato verso il tempo indeterminato a partire dall'utilizzo del part-time verticale".

Come si accennava, anche i sottoscrittori del contratto *Poste Italiane* del 2003 ha provveduto a introdurre una nuova disciplina dell'istituto, nella quale sono tra l'altro contenute previsioni relative ai limiti quantitativi e alle ipotesi in cui essi operano[77], alla definizione di "fase di avvio di nuove attività", alla formazione dei lavoratori, alle informazioni da rendere a questi ultimi in merito ai posti di lavoro a tempo indeterminato che si rendessero disponibili nella provincia di appartenenza (anche se in questo caso non viene stabilito un diritto di precedenza, poiché l'informazione ha solo la funzione di agevolare i lavoratori "nella eventuale richiesta" di tali posti), alle informazioni di cui sono destinatarie le oo.ss.

77. Come accennato, il contratto prevede anche una percentuale cumulativa, che si applica in caso di contestuale ricorso all'istituto e al lavoro temporaneo.

Peculiare, infine, è la nuova disciplina del contratto a termine contenuta nell'ipotesi di accordo per il rinnovo del ccnl *Turismo Confcommercio,* sopra menzionata, il quale non si limita a toccare i profili relativi alle informazioni da rendere alle rappresentanze sindacali ovvero, in mancanza, alle organizzazioni territoriali, a quelle relative ai posti a tempo indeterminato disponibili[78], al diritto di precedenza[79], all'accesso dei lavoratori a tempo determinato ad opportunità di formazione adeguata, finalizzate ad aumentarne la qualificazione, promuoverne la carriera e migliorarne la mobilità occupazionale, alla individuazione delle ipotesi in cui è possibile assumere i cosiddetti lavoratori *extra*[80].

In questo caso, infatti, le parti, "nell'ambito della propria autonomia contrattuale" e pur nel mutato quadro normativo, hanno altresì ritenuto di tipizzare - benché in modo abbastanza ampio - le ipotesi che determinano una "legittima apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato". Si tratta di una scelta significativa, poiché vale a risolvere, nell'ambito di riferimento di questo rinnovo, il ben noto contrasto interpretativo, insorto a seguito del d.lgs. n. 368/2001, relativo alla necessità o meno che le "ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo" (oltre che sostitutivo), le quali legittimano l'apposizione del termine, siano caratterizzate dalla temporaneità. Il rinnovo in questione, infatti, nel selezionare le predette ipotesi si riferisce: alle "e-

---

78. Le imprese devono "considereranno prioritariamente eventuali richieste [di assunzione a tempo indeterminato] presentate dai lavoratori a tempo determinato in forza".

79. Tale diritto spetta solo ai lavoratori che abbiano prestato, presso la stessa unità produttiva e con la medesima qualifica, attività lavorativa a tempo determinato per rispondere ad esigenze di stagionalità e di intensificazioni dell'attività lavorativa in determinati periodi dell'anno. Esso non si applica ai lavoratori in possesso dei requisiti pensionistici di vecchiaia e ai lavoratori che siano stati licenziati dalla stessa azienda per giusta causa, anche se la contrattazione integrativa può individuare ulteriori casi di non applicazione.

80. Si tratta dei lavoratori assunti nei settori turismo e pubblici esercizi, per servizi di durata non superiore ai tre giorni, nei casi individuati dai contratti collettivi stipulati con i sindacati locali o nazionali aderenti alle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, ai sensi dell'art. 10, co. 3, d.lgs. n. 368/2001 (ma cfr. già art. 23, co. 3, l. n. 56/1987), ed il cui rapporto di lavoro è escluso dall'applicazione del citato decreto.

sigenze che abbiano carattere temporaneo o contingente”[81], per le quali sono poi previsti specifici limiti quantitativi, ampliabili dalla contrattazione integrativa, aziendale e/o territoriale; alla sostituzione e al “relativo affiancamento di lavoratori”[82], che deve però essere contenuto entro un periodo pari alla metà della durata della sostituzione; le attività stagionali[83]; le intensificazioni dell’attività lavorativa in determinati periodi dell’anno[84]; le esigenze connesse a cause di forza maggiore e/o ad eventi o calamità naturali.

---

81. Il contratto cita (in modo esemplificativo, visto che l’elencazione analitica è preceduta dal termine “quali”) i temporanei incrementi dell’attività dovuti a flussi non ordinari o non programmabili di clientela cui non sia possibile far fronte con il normale organico; l’impiego di professionalità diverse rispetto a quelle normalmente occupate; l’adeguamento del sistema informativo aziendale, inserimento o implementazione di nuove procedure, di sistemi di contabilità, controllo di gestione, controllo di qualità; il supporto tecnico nel campo della prevenzione e sicurezza sul lavoro; le lavorazioni connesse a vincolanti termini di esecuzione.

    Inoltre, si prevede che la contrattazione integrativa, territoriale e/o aziendale, possa indicare ulteriori ipotesi, ma pur sempre connesse ad esigenze di carattere temporaneo e/o contingente.

82. Quali: lavoratori assenti per qualsiasi causa e motivo, ivi compresi malattia, maternità, infortunio, aspettative, congedi, ferie, mancato rispetto dei termini di preavviso; lavoratori temporaneamente assegnati ad altra attività e/o ad altra sede; lavoratori impegnati in attività formative; lavoratori il cui rapporto di lavoro sia temporaneamente trasformato da tempo pieno a tempo parziale. Anche in questo caso si opera un rinvio alla contrattazione integrativa, che può indicare ulteriori ipotesi di sostituzione e/o affiancamento.

83. Le parti, dopo aver chiarito che si considerano “aziende di stagione” quelle che osservano, nel corso dell’anno, uno o più periodi di chiusura al pubblico, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia, hanno convenuto che il contratto a termine “per ragioni di stagionalità” può essere legittimamente stipulato per le attività già previste nell’elenco allegato al d.p.r. n. 1525/1963, come modif. dal d.p.r. n. 378/1995.

84. Quali i periodi connessi a festività, religiose e civili, nazionali ed estere ovvero allo svolgimento di manifestazioni; quelli interessati da iniziative promozionali e/o commerciali; quelli di intensificazione stagionale e/o ciclica dell’attività in seno ad aziende ad apertura annuale. Va detto che, utilizzando il sistema di informazione previsto dal contratto, ai contratti relativi a questa causale deve essere conferita “una specifica evidenza” e, in assenza di informazioni, si applicano a tali contratti i limiti quantitativi previsti con riferimento alle esigenze di carattere temporaneo o contingente.

In ottemperanza al rinvio contenuto nell'art. 10, co. 7, lett. *a)* del d.lgs. n. 368/2001, inoltre, il rinnovo in esame stabilisce che i contratti a tempo determinato stipulati in relazione alla fase di avvio di nuove attività debbano avere una durata limitata al periodo di tempo necessario per la messa a regime dell'organizzazione aziendale e comunque non superiore a dodici mesi (elevabili a ventiquattro ad opera della contrattazione integrativa).

6.5 Il part-time

Come si è sopra accennato, l'effetto 'attesa' determinato dalla riforma preannunciata nel *Libro bianco* sul mercato del lavoro ha condizionato il processo negoziale anche con riferimento alla disciplina del part-time, anche se tale condizionamento si è ovviamente verificato soprattutto sui rinnovi stipulati nel corso del 2003. Al contrario, i rinnovi sottoscritti precedentemente contengono talora una riforma significativa dell'istituto, resa indispensabile dalle necessità di adeguamento della disciplina contrattuale alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 61/2000 (come modificato dal D.Lgs. n. 100/2001) che, come accennato, aveva tra l'altro arricchito le competenze della contrattazione collettiva nella materia[85].

Nel primo gruppo di rinnovi va annoverata la già citata ipotesi di accordo del 7 maggio 2003, per il rinnovo del ccnl *Metalmeccanici Confindustria*[86] del 1999, la quale, nel rinviare - nei termini anzidetti - ogni decisione in merito ai profili di disciplina relativi ai nodi più problematici del part-time (quali le clausole di variabilità), ha introdotto

85. Questo non vale, però, per l'accordo del 29 novembre 2002 per il rinnovo del ccnl *vetro* (Assovetro), nel quale le parti si sono limitate a prevedere che "nei tempi della stesura contrattuale e comunque entro il 30.6.03 [avrebbero provveduto] alla regolamentazione delle prestazioni di lavoro a tempo parziale".

    Va considerato, per converso, che alcuni rinnovi non hanno introdotto modifiche alla disciplina previgente, poiché essa era stata dettata dopo l'intervento del d.lgs. n. 61/2000 e, quindi, risultava già adeguata ad esso (così è per il ccnl *Poste Italiane* dell'11 luglio 2003, che sostituisce il precedente dell'11 gennaio 2001).

86. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

modifiche all'art. 1-bis, lett. A), disc. gen., sez. III, solo nella parte che disciplina le richieste di trasformazione da tempo pieno a tempo parziale provenienti dai lavoratori. Ed identiche previsioni sono state introdotte nell'ipotesi di accordo separato *Metalmeccanici Confapi*[87] del 29 maggio 2003, per il rinnovo del ccnl del 1999.

In particolare, alla luce delle modifiche introdotte, le nuove disposizioni prevedono anzitutto che l'azienda valuterà positivamente tali richieste, in funzione della fungibilità del lavoratore interessato, fino al limite del 3% (il quale sostituisce quindi il precedente e più ridotto limite del 2%, che rimane però in vigore per le aziende fino a 100 dipendenti) del personale in forza a tempo pieno. Inoltre, vengono ampliati i casi nei quali si applica questa previsione, poiché alle più tradizionali causali - connesse esclusivamente alla presenza di esigenze familiari (necessità di assistere genitori, coniuge o convivente, figli e altri familiari conviventi, senza alcuna possibilità alternativa di assistenza, gravemente ammalati o portatori di handicap o che accedano a programmi terapeutici e di riabilitazione per tossicodipendenti; necessità di accudire i figli sino al compimento dei 7 anni) - si affiancano ora le "necessità di studio connesse al conseguimento della scuola dell'obbligo, del titolo di studio di secondo grado o del diploma universitario o di laurea".

Per il resto, rimangono invariate le altre disposizioni relative alle richieste di trasformazione in questione. Pertanto, in caso di valutazione negativa da parte dell'azienda, relativa sia alla infungibilità del lavoratore richiedente sia allo scostamento dalla percentuale menzionata, dovrà essere svolto un confronto con la rsu per individuare idonee soluzioni; inoltre, con riferimento alle ipotesi che non rientrano nei casi sopra indicati (e fino al limite massimo complessivo del 4% del personale in forza a tempo pieno), l'azienda valuterà l'accoglimento della richiesta di trasformazione tenuto conto delle esigenze tecnico-organizzative ed informerà la rsu, ove ne faccia richiesta, sui motivi dell'eventuale diniego.

87. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

Un'ulteriore variazione, questa volta introdotta dall'accordo (separato) *Metalmeccanici Confindustria*[88] del gennaio 2004, è quella relativa alla sostituzione del riferimento all'orario *legale* giornaliero (quale parametro di riferimento per il part-time verticale) con quello all'orario *normale* giornaliero; ciò si spiega con l'abrogazione, ad opera del d.lgs. n. 66/2003, del limite normale massimo legale della giornata lavorativa, prima contenuto nell'art. 1, r.d.l. n. 692 del 1923.

Come accennato, non pochi rinnovi hanno invece introdotto rilevanti modifiche alla disciplina del part-time, soprattutto al fine di adeguarla alle innovazioni introdotte dai Decreti legislativi nn. 61/2000 e 100/2001. Come già per i contratti monitorati nel precedente Rapporto, gli interventi hanno riguardato i profili tipologici, gli obblighi di informazione a carico dei datori di lavoro e a beneficio delle rsa o rsu, il diritto di precedenza per il personale già occupato in azienda (valevole sia in caso di assunzioni a tempo pieno, per i lavoratori part-time, sia per le assunzioni a tempo parziale, per i lavoratori a tempo pieno), il trattamento ed i diritti spettanti ai prestatori di lavoro, e così via.

Anche in questo Rapporto, come già nel precedente, sembra però opportuno dare conto soprattutto delle scelte negoziali che risultano maggiormente in grado di incidere sul grado di *flessibilità* di cui le imprese possono godere nell'utilizzo dell'istituto, cioè quelle relative alla disciplina del lavoro *supplementare e straordinario* e alle cosiddette clausole *elastiche.* A qust'ultimo riguardo, va precisato che l'espressione "clausole elastiche" va intesa nel senso utilizzato dal d.lgs. 61/2000, il quale la riferiva alle clausole mediante le quali le parti del rapporto individuale avessero eventualmente attribuito al datore di lavoro il potere di variare la *collocazione* della prestazione lavorativa; dopo le modifiche apportate dal d.lgs. n. 276/2003, invece, tali clausole sono definite - ma limitatamente al settore privato - *flessibili,* per distinguerle da quelle relative alla variazione *in aumento* della durata della prestazione, alle quali il legislatore delegato del 2003 ha ritenuto più corretto riferire l'attributo - sempre con riferimento al solo settore privato - di *elastiche.* D'altra parte, non va comunque sottaciuto che le più recenti modifiche legislative (che hanno interessato in modo deciso, anche nel lessico,

88. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

questi aspetti e lo stesso rapporto tra autonomia collettiva ed individuale) sono destinate a riverberare i loro effetti sulla successiva produzione negoziale.

Per quanto riguarda le clausole elastiche (sempre nel senso utilizzato dal d.lgs. 61/2000), può risultare utile la descrizione di tre modelli di disciplina, caratterizzati da diverso grado di completezza.

Al primo modello è riconducibile l'ipotesi di accordo *Alimentaristi Confindustria* del 14 luglio 2003, la quale prevede che, all'atto della stipula del contratto o successivamente, possa essere sottoscritto un patto che preveda la variabilità della collocazione temporale della prestazione lavorativa (nell'ambito delle disposizioni contrattuali sull'orario di lavoro), ai sensi dei commi 7, 8, 9, 10, 11 e 12 dell'art. 3 del d.lgs. n. 61 del 2000. Si tratta di una disciplina che, come già quella di taluni dei rinnovi monitorati nel precedente Rapporto, non contempla alcun limite tipologico (cioè non individua le *modalità* e le *condizioni* in relazione alle quali è possibile l'esercizio del potere datoriale di modifica della collocazione della prestazione), limitandosi a disciplinare altri aspetti oggetto di rinvio da parte della legge. In particolare, in attuazione dell'art. 3, co. 8, d.lgs. n. 61/2000 (ora peraltro modificato dal d.lg.s n. 276/2003), la facoltà di variare la collocazione temporale della prestazione lavorativa deve essere preceduta da una comunicazione fornita 10 giorni prima sia alla rsu, sia ai lavoratori interessati, i quali, per le ore di lavoro in tal modo prestate, percepiranno una maggiorazione pari al 15% della retribuzione. Peraltro, in presenza di emergenze tecniche e/o produttive, il termine di preavviso potrà essere ridotto fino a 2 giorni lavorativi e, in tal caso, sarà elevata al 20% (la previsione non si applica nei casi di riassetto complessivo dell'orario di lavoro che interessino l'intera azienda ovvero unità organizzative autonome della stessa).

Più ampia è invece la disciplina contenuta nel ccnl *Chimici Confindustria* del 12 febbraio 2002 (che riproduce quanto già stabilito da un accordo dell'11 maggio 2001), il quale - pur evitando anch'esso di porre limiti qualitativi al patto di flessibilità e disciplinando in termini non molto dissimili da quelli esposti i profili riguardanti il preavviso e le maggiorazioni (quella di base è peraltro più contenuta, essendo pari al 10% ed inoltre si prevede espressamente che le maggiorazioni sono

comprensive dell'incidenza degli istituti retributivi contrattuali e legali, indiretti e differiti) - contiene interessanti disposizioni in merito all'eventuale esercizio da parte del lavoratore del diritto di denuncia del patto di variabilità (c.d. diritto di ripensamento che, all'epoca della sottoscrizione del ccnl, era previsto dall'art. 3, co. 10, d.lgs. n. 61/2000 ed è stato però soppresso dal d.lgs. n. 276/2003). Il contratto prevede, infatti, che il lavoratore possa scegliere se evitare di denunciare il patto, chiedendo eventualmente solo la modifica, anche temporanea, dell'orario di lavoro previsto; richiesta in merito alla quale l'impresa si pronuncerà entro 10 giorni. Inoltre, il medesimo contratto stabilisce che tra le documentate ragioni per la modifica del patto vengono ricomprese le attività formative realizzate nell'ambito della Parte VI del CCNL, nonché le esigenze di studio di cui al punto 3, lett. A), Parte VI, che siano correlate, per comune valutazione, all'attività aziendale.

Un terzo modello di regolamentazione è poi quello presente nell'ipotesi di accordo del 1° marzo 2002 per la sottoscrizione del primo contratto unico per il settore *Gas-acqua (Confindustria, Confservizi)*, la cui disciplina sul punto si distingue da quelli sin qui esaminate, poiché - pur risultando molto meno articolata - contiene una specifica limitazione delle ipotesi in cui è possibile stipulare clausole elastiche: l'azienda, infatti, "ha facoltà di variare la collocazione temporale della prestazione lavorativa di singoli dipendenti a tempo parziale" (v'è da ritenere, previa stipula del patto individuale previsto dall'art. 3, co. 9, d.lgs. n. 61/2000), solo "in presenza di eventi non programmabili e/o eccezionali"[89].

---

89. L'accordo prevede anche un preavviso di 72 ore ai lavoratori interessati ed una maggiorazione, per le ore di lavoro prestate in applicazione delle clausole elastiche, pari al 20% della retribuzione oraria globale di fatto. La precisazione secondo cui "quanto sopra non si applica nei casi di riassetto complessivo dell'orario di lavoro che interessino l'intera azienda ovvero unità organizzative autonome della stessa". L'accordo, infine, consente che le prestazioni a tempo parziale siano organizzate anche su turni collocati in fasce orarie predeterminate e programmate secondo le articolazioni orarie in atto nel settore aziendale di appartenenza e, al riguardo, le parti si danno atto che le prestazioni organizzate secondo tali modalità non configurano una fattispecie di clausola elastica il che non risolve i problemi di compatibilità delle modalità medesime con la previsione dell'art. 2, co. 2, d.lgs. n. 66/2003, alla cui stregua nel contratto individuale deve essere contenuta l'indicazione puntuale "della collocazione temporale dell'orario, con riferimento al giorno, alla settimana, al mese e all'anno".

Per quanto attiene, invece, al lavoro supplementare e straordinario, in alcuni casi le variazioni hanno riguardato solo il limite massimo (così è per l'ipotesi di accordo del 23 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *Turismo Confcommercio,* il quale conferma il rinvio alla contrattazione integrativa per la determinazione del numero massimo di ore di lavoro supplementare effettuabili in ragione di anno, ma eleva da 130 a 180 ore annue il limite applicabile in caso di mancato intervento della sede negoziale territoriale o aziendale).

Di nuovo conio è invece la disciplina dettata, avendo ancora una volta come punto di riferimento la pregressa disciplina legale (peraltro modificata, per diversi aspetti, dal d.lgs. n. 276/2003), dall'ipotesi di accordo per il rinnovo del ccnl *Alimentaristi Confindustria.* Tale disciplina prevede che, nel part-time verticale, le prestazioni di lavoro straordinario siano soggette, per ciò che attiene a presupposti e quantità, alle disposizioni dettate dal contratto per i lavoratori a tempo pieno e consente, nel part-time orizzontale (anche a tempo determinato), prestazioni di lavoro eccedenti l'orario ridotto concordato, in riferimento però a specifiche esigenze organizzative e produttive (e sempre nei casi e nei limiti previsti dal contratto con riferimento allo straordinario nel lavoro a tempo pieno). Le prestazioni aggiuntive rese nel part-time orizzontale, che il contratto qualifica comunque come lavoro supplementare, sono ammesse solo previo consenso del lavoratore (v. anche art. 3, co. 3, d.lgs. n. 61/2000, prima della modifica operata dal d.lgs. n. 276/2003). Per ciò che attiene alle maggiorazioni, poi, l'ipotesi di accordo stabilisce che le ore di lavoro supplementare saranno compensate, oltre che con la normale quota oraria di retribuzione, anche con una maggiorazione pari al 15%, per le prestazioni rientranti nell'ambito del 50% dell'orario stabilito per ciascun lavoratore, e al 30%, per le prestazioni eccedenti tale limite, fermo restando che tali prestazioni non potranno comunque superare l'80% dell'orario stabilito nel contratto individuale. In ogni caso, ove il lavoratore superi le 40 ore settimanali, le prestazioni eccedenti nella settimana saranno compensate con la maggiorazione del 45% (40% nel settore saccarifero). Inoltre, le parti si preoccupano di disciplinare il c.d. diritto al consolidamento (già previsto dall'art. 3, co. 6, seconda parte, d.lgs. n. 61/2000, ma ora soppresso dal d.lgs. n. 276/2003), prevedendo che, qualora il limite massimo sopra menziona-

to sia interamente utilizzato con riferimento all'anno di servizio, al lavoratore che ne faccia richiesta entro 15 giorni successivi alla consegna del listino paga relativo al dodicesimo mese di servizio, verrà riconosciuto, in costanza delle esigenze che hanno giustificato l'utilizzo delle prestazioni supplementari nell'anno di riferimento, il consolidamento nel proprio orario di lavoro di una quota fino al 50% delle ore supplementari prestate nell'anno (il consolidamento dovrà risultare da atto scritto e il nuovo orario di lavoro sarà operativo dal mese successivo a quello della richiesta). La nuova norma contrattuale si chiude poi facendo salve le intese vigenti a livello aziendale che contengano trattamenti complessivamente di miglior favore rispetto alla disciplina nazionale, che si intendono comunque non cumulabili con la disciplina medesima (in relazione a tale previsione, si stabilisce che le parti possano incontrarsi a livello aziendale per valutarne l'applicazione).

Anche rispetto alla disciplina del lavoro straordinario e supplementare, il ccnl *Chimici Confindustria* del 12 febbraio 2002 presenta - con riferimento ad alcuni profili - disposizioni più analitiche di quelle sopra descritte. In particolare, il contratto, oltre a prevedere che il superamento dell'orario concordato è consentito (anche nelle ipotesi di contratto part-time a termine di durata superiore a 1 mese) qualora trovi obiettiva giustificazione in necessità tecniche, produttive, organizzative o di mercato imprescindibili, indifferibili, di durata temporanea (salva la possibilità di individuare a livello aziendale specifiche fattispecie), detta direttamente i limiti giornalieri ed annuali entro i quali può essere svolto il lavoro supplementare. Quelli giornalieri sono fissati, di norma, in 8 ore e, nei contratti part-time con orario superiore a 6 ore giornaliere, in 2 ore aggiuntive rispetto all'orario concordato; quelli annui sono fissati in percentuale sull'orario annuo previsto dal rapporto part-time e sono decrescenti al crescere delle ore giornaliere concordate: nel part-time fino a 4 ore giornaliere, 50% dell'orario annuo; nel part-time fino a 5 ore giornaliere, 30% dell'orario annuo; nel part-time fino a 6 ore giornaliere, 20% dell'orario annuo; nel part-time oltre 6 ore giornaliere, 10% dell'orario. Per quanto attiene alle maggiorazioni, il contratto prevede che le prestazioni supplementari, comprese nei predetti limiti quantitativi, saranno retribuite con la maggiorazione del 10%, mentre quelle eccedenti tali limiti comporteranno una maggiorazione del 50%

(entrambe le maggiorazioni sono comprensive dell'incidenza degli istituti retributivi contrattuali e legali, indiretti e differiti). Anche questo contratto disciplina, poi, il diritto al consolidamento, con una disposizione simile a quella sopra riportata che, però, non sottopone il consolidamento alla condizione prevista nel contratto degli *Alimentaristi* (il quale, come s'è detto, lo prevede "in costanza delle esigenze che hanno giustificato l'utilizzo delle prestazioni supplementari nell'anno di riferimento").

Inoltre, il contratto dei *Chimici* disciplina in modo specifico anche i cosiddetti contratti *weekend*, da tempo diffusi nel settore, prevedendo, anzitutto, che i programmi relativi all'instaurazione di rapporti di lavoro part-time di tipo verticale con prestazione lavorativa, giornaliera o articolata in turni, concentrata nelle giornate di sabato e domenica, formeranno oggetto d'esame tra Direzione aziendale e RSU (durante l'esame, che dovrà esaurirsi entro 20 giorni dalla comunicazione dei programmi da parte della Direzione aziendale, le parti opereranno astenendosi da iniziative unilaterali). Per ciò che concerne, poi, il trattamento dei lavoratori interessati, si stabilisce che, alle quote ordinarie del minimo contrattuale e della indennità di posizione organizzativa, calcolata secondo le previsioni del medesimo contratto, andrà applicata la maggiorazione del 35%, elevata al 50% nel caso di prestazione in orario di lavoro notturno (effettuato tra le 22 e le 6). Inoltre, sulle quote orarie relative a prestazioni eccedenti le 20 ore sarà applicata una maggiorazione aggiuntiva pari al 30% e, per le prestazioni di lavoro in giornata festiva coincidente con il sabato e con la domenica verrà riconosciuta una maggiorazione aggiuntiva pari, rispettivamente, al 35% e al 100% delle quote ordinarie di retribuzione appena richiamate.

7. Il telelavoro

Nell'arco temporale considerato il telelavoro è stato oggetto di contrattazione esclusivamente nel settore privato[90], mentre nel settore pubblico la regolamentazione è stata definita con i rinnovi del 2000-2001[91]. Gli accordi possono essere ricondotti a due macro aree: la prima è rappresentata dai ccnl che hanno introdotto una regolazione analitica anche se non sempre esaustiva[92], la seconda comprende i ccnl che si limitano ad avviare una fase di studio del tema[93].

Muovendo dagli accordi ricondotti a questa ultima area è possibile rilevare come le parti firmatarie assumano l'impegno di incontrarsi per un confronto sull'eventuale regolamentazione del telelavoro (ipotesi di accordo del 18 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *Assicurazioni Ania)*

---

90. Il tema è stato oggetto di negoziazione in 8 contratti (Chimici Confindustria 12 febbraio 2002; Imprese di assicurazioni 18 luglio 2003; Energia e petrolio 14 marzo 2002; Gas acqua 1 marzo 2002; Metalmeccanici Confindustria 7 maggio 2003; Metalmeccanici Confapi 29 maggio 2003 (entrambi non sottoscritti dalla Fiom-Cgil); Poste Italiane 11 luglio 2003; Vetro Confindustria 29 novembre 2002).
91. Per l'analisi dei contratti e dei contenuti più significativi in materia vedi il Rapporto CNEL, *Contrattazione, retribuzione e costo del lavoro in Italia 2000-2001,* Roma, 2002, p. 222 ss., spec. p. 229-230 per la specificità del settore pubblico.
92. Vedi i ccnl Chimici Confindustria, Gas acqua, Poste Italiane, Vetro Confindustria.
93. Vedi i ccnl Imprese di assicurazioni, Energia e petrolio, Metalmeccanici Confindustria e Metalmeccanici Confapi (non sottoscritti dalla Fiom-Cgil).

anche con l'ausilio di apposite commissioni di studio paritetiche *(Metalmeccanici Confindustria, Metalmeccanici Confapi, Energia e petrolio Confindustria)* al fine di approfondire l'evoluzione normativa in materia[94] o di definire le linee guida per promuovere uno sviluppo dell'istituto a livello aziendale *(Energia e petrolio Confindustria).*

I ccnl che hanno disciplinato il telelavoro, in maniera più o meno articolata e dettagliata, muovono dal presupposto che lo sviluppo delle tecnologie informatiche e telematiche di comunicazione consentano di poter fare affidamento su un elevato livello di qualità e di efficienza tale da garantire il ricorso a questa diversa modalità di effettuazione della prestazione lavorativa caratterizzata dalla non presenza del lavoratore nella ordinaria sede aziendale.

Giudizio diffuso è che il telelavoro possa essere un valido strumento non solo idoneo a garantire economicità alle aziende attraverso forme di esternalizzazione della prestazione lavorativa e di flessibilizzazione organizzativa, ma anche capace di consentire il raggiungimento di traguardi sul piano sociale e di offrire maggiori opportunità ai lavoratori di conciliazione tra esigenze di lavoro ed esigenze familiari.

La qualificazione della fattispecie è desunta dalle modalità di effettuazione della prestazione, intendendo per telelavoro la prestazione effettuata in via normale e con continuità in un luogo diverso dalla sede di lavoro aziendale e rimarcando come dato caratteristico sia da un lato la modificazione del luogo di adempimento e, dall'altro, il necessario e prevalente supporto ed utilizzo di strumenti telematici *(Chimici Confindustria, Vetro Confindustria, Poste Italiane, Gas acqua Confindustria).*

---

94. E' questo il caso del ccnl Metalmeccanici Confindustria che nel ccnl del 7 maggio 2003 (non sottoscritto dalla Fiom-Cgil) ha riconfermato una precedente commissione paritetica istituita con il ccnl 8 giugno 1999; è da sottolineare, tuttavia, come per questa categoria l'accordo integrativo del 23 gennaio 2004 ha cancellato dal testo contrattuale la prevista commissione paritetica, senza nulla disporre in merito. I Metalmeccanici Confapi, invece, affidano alla commissione il compito di recepire il contenuto dell'accordo interconfederale Confapi sul telelavoro del 17 luglio 2001 (sul quale vedi il già citato precedente Rapporto CNEL).

In riferimento alle caratteristiche estrinseche dell'istituto e alle modalità logistico-operative sono individuate, sebbene a titolo solo esemplificativo, delle tipologie di telelavoro *(domiciliare,* nei casi in cui l'attività lavorativa viene prestata presso il domicilio del prestatore; *remoto* nei casi in cui l'attività lavorativa viene prestata in ambienti organizzativi e logistici distanti dalla sede aziendale cui fa capo l'attività medesima in termini gerarchici e sostanziali; *mobile* nei casi in cui l'attività viene resa prevalentemente all'esterno della struttura aziendale di appartenenza, attraverso l'utilizzo di strumenti informatici collegati con la struttura stessa) *(Gas acqua Confindustria, Poste Italiane).*

Non mancano, tuttavia, riferimenti a tipologie affini che pur essendo svolte fuori dalla sede aziendale e con supporti telematici, vengono esplicitamente escluse dalla disciplina dell'istituto[95].

I ccnl si preoccupano di rimarcare come la diversità del luogo di esecuzione della prestazione non determini una differenziazione rispetto al lavoro interno, poiché in entrambi i casi si è in presenza di una prestazione di lavoro subordinato avente identica natura giuridica, ma diversa modalità di esecuzione dell'attività lavorativa *(Chimici Confindustria, Vetro Confindustria, Poste Italiane)* che non incide sull'inserimento del prestatore nell'organizzazione aziendale o sulle prospettive di crescita e sviluppo professionale del lavoratore stesso.

Alcuni accordi individuano momenti di rientro in azienda del prestatore non sempre a fini di "socializzazione" dello stesso, ma, molto più esplicitamente, per motivi di programmazione del lavoro, per riunioni di lavoro con i colleghi, per colloqui con il proprio responsabile, per svolgimento di attività non telelavorabili e per altre motivazioni definite a livello aziendale *(Chimici Confindustria, Vetro Confindustria);* in un solo caso *(Poste Italiane)* il rientro periodico del lavoratore in a-

95. Per i ccnl Chimici Confindustria e vetro Confindustria non sono considerate attività in telelavoro quelle svolte in via telematica o con collegamento remoto da operatori di vendita, informatori scientifici del farmaco (solo per il ccnl chimici) lavoratori addetti all'assistenza tecnica presso la clientela; sono escluse altresì le prestazioni degli addetti ai call center organizzati in autonome unità produttive. Per il ccnl Gas acqua, invece, dalla disciplina contrattuale del telelavoro sono escluse le prestazioni che per la natura propria dell'attività svolta richiedano una modalità di espletamento simile.

zienda non è determinato esclusivamente da motivi strettamente connessi allo svolgimento della prestazione di lavoro, ma è anche previsto per consentire la partecipazione a interventi di formazione e per garantire occasioni di interazione e comunicazione diretta all'interno della struttura di appartenenza.

Il telelavoro risulta essere uno strumento indicato sia per la trasformazione di un rapporto già esistente sia per la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro. Nel primo caso l'accordo tra impresa e lavoratore risulta, nella maggior parte dei contratti, come un passaggio necessario per acquisire la positiva manifestazione di volontà del prestatore: allo stesso modo l'accordo dovrà indicare la possibilità e le condizioni per il ritorno alle precedenti modalità.

Nel secondo caso si riconoscono possibili margini di determinazione unilaterale qualora l'assunzione avvenga fin dall'origine per lo svolgimento di prestazioni in telelavoro o qualora esso rappresenti l'unica modalità di prestazione prevista nell'impresa per la specifica mansione *(Chimici Confindustria, Vetro Confindustria).*

La particolare modalità di effettuazione della prestazione ha indotto le parti contraenti a riconfermare a carico del prestatore obblighi (di diligenza, obbedienza, fedeltà, riservatezza) connaturali alla prestazione lavorativa. Si prevede, comunque, che le ordinarie funzioni gerarchiche naturalmente inerenti il rapporto di lavoro subordinato potranno essere espletate in via telematica, nel rispetto dell'art. 4 della Legge n. 300 del 1970 *(Gas acqua Confindustria, Poste Italiane)* o che le modalità di svolgimento delle prestazioni del dipendente, così come individuate nella disciplina contrattuale, non costituiscono violazione dell'art. 4 precitato *(Chimici Confindustria, Vetro Confindustria);* tuttavia è regolata l'utilizzabilità da parte dell'azienda delle informazioni e dei dati sul lavoratore acquisiti attraverso lo strumento telematico.

Pur affermandosi che ai telelavoratori si applicano gli stessi trattamenti dei lavoratori interni si riconosce che la disciplina contrattuale si presenta come regola speciale che sostituisce le clausole normative ed economiche del ccnl limitatamente alle particolari disposizioni in essa contenute *(Chimici Confindustria, Vetro Confindustria).*

I ccnl *(Chimici Confindustria, Vetro Confindustria, Gas acqua Confindustria)* riconoscono, coerentemente con la filosofia che assegna

al telelavoro una funzione di flessibilità organizzativa anche in materia di distribuzione dell'orario, che, ferma restando la durata complessiva della prestazione, le obbligazioni connesse al rapporto di lavoro potranno svilupparsi attraverso modalità diverse rispetto a quelle ordinarie, sia come collocazione della prestazione lavorativa nell'arco della giornata, sia come durata giornaliera della stessa ferma restando una definita fascia di reperibilità nell'ambito dell'orario di lavoro in atto nell'impresa. Tuttavia, l'ipotesi di accordo del 1° marzo 2002, per il primo contratto unico per il settore *Gas-acqua Confindustria, Confservizi*, proprio in funzione della distribuzione discrezionale del tempo di lavoro, afferma che non sono normalmente configurabili prestazioni supplementari, straordinarie e/o notturne o festive: il lavoro straordinario è solo una mera eventualità che deve comunque essere preventivamente richiesta dal prestatore ed autorizzata dall'azienda.

Un'area sensibile nella disciplina del telelavoro è rappresentata dall'esigenza di garantire al prestatore gli stessi livelli di sicurezza e di tutela della salute previsti per i dipendenti che svolgono analoga attività lavorativa in azienda. In genere gli accordi confermano che ai telelavoratori si applicano le norme vigenti in materia di sicurezza, seppur con gli adattamenti necessari e con l'opportuna cooperazione del dipendente al fine di garantire nel suo domicilio non solo l'idoneità del posto di lavoro, ma anche l'esercizio del controllo da parte del responsabile aziendale della prevenzione e protezione e da parte del delegato della sicurezza.

In tema di predisposizione della postazione lavorativa e degli opportuni collegamenti telematici solo il ccnl *Chimici Confindustria* del 12 febbraio 2002, e l'ipotesi di accordo del 29 Novembre 2002, per il rinnovo del ccnl *Vetro Confindustria*, pongono esplicitamente a carico del datore di lavoro i costi per l'allestimento, la manutenzione e la gestione della postazione nonché la copertura assicurativa oltre agli oneri per garantire la realizzazione e il mantenimento dei sistemi di sicurezza. Nel caso di interruzioni dei collegamenti od eventuali fermi macchina determinati da guasti o altre cause non imputabili al prestatore, il datore s'impegna ad intervenire per una rapida risoluzione del guasto con la possibilità per il lavoratore di ritornare in azienda nel caso in cui il guasto non sia risolvibile in tempi ragionevoli. I due contratti non regolano le conseguenze della sospensione della prestazione sulla retribuzione

del prestatore specie nella fase di riparazione del guasto con forzata inattività per indisponibilità dello strumento di lavoro.

Il carattere innovativo dell'istituto e l'assenza di disposizioni di legge in materia hanno indotto le parti contraenti a riservarsi momenti di verifica al fine di accertare la compatibilità e la coerenza della disciplina contrattuale e procedere ad un'armonizzare con l'eventuale regolamentazione legislativa o interconfederale; al tempo stesso, per valutare il reale impatto dell'istituto nelle imprese e gli effetti positivi dallo stesso indotti sia sul versante organizzativo che su quello professionale del lavoratore, le parti contraenti hanno previsto, tramite l'ausilio di organismi paritetici (commissioni congiunte o osservatori), idonee iniziative di monitoraggio e valutazione dei risultati.

Un solo contratto *(Poste Italiane)* contiene la previsione di un impegno dei datori di lavoro per assicurare al dipendente non solo la formazione specifica prevista per il profilo professionale di appartenenza, ma anche interventi formativi e di comunicazione connessi alla particolarità della tipologia di prestazione.

Infine, ai telelavoratori è riconosciuto il diritto di accesso all'attività sindacale che si svolge nell'impresa.

Nessun accordo disciplina i requisiti di forma di questo istituto; come è noto nei rapporti di lavoro la forma è libera e quella scritta è richiesta in casi limitati ed espliciti. Tuttavia, la novità dell'istituto e l'assenza di disciplina legale di riferimento dovrebbero consigliare una maggiore accortezza sul versante formale specie al fine di evitare contenzioso (si pensi agli elementi essenziali e costitutivi del rapporto ed in particolare alle modalità di svolgimento delle mansioni, alle modalità di contatto con l'azienda, alla distribuzione dell'orario giornaliero e settimanale, alle fasce orarie per le connessioni operative con l'azienda, agli orari nei quali il telelavoratore deve rendersi disponibile per recarsi in azienda su richiesta della stessa, alle condizioni per la trasformazione del rapporto, all'agibilità sindacale etc.).

Una valutazione complessiva dell'incidenza del telelavoro sull'organizzazione del lavoro e sulle positività dell'istituto non può certo essere fondata esclusivamente sulle spesso scarne previsioni contrattuali, ma necessita di una più articolata indagine sulla eventuale contrattazione aziendale di recepimento e di adattamento dell'opportunità offerta dal ccnl.

8. I contratti a finalità formativa

La disciplina legislativa dei contratti formativi è stata significativamente modificata, in attuazione della delega contenuta nella l. n. 30/2003, dal d.lgs. n. 276/2003, il quale, da un lato, ha dettato una nuova regolamentazione del contratto di inserimento, destinato a sostituire il contratto di formazione e lavoro (la cui disciplina rimane però in vigore per la Pubbliche Amministrazioni: v. art. 86, co. 9) e diretto a realizzare l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di talune categorie di lavoratori, mediante un progetto individuale di adattamento delle competenze ad un determinato contesto lavorativo (artt. 54 ss.); dall'altro, ha introdotto rilevanti innovazioni per quanto attiene alla regolamentazione dell'apprendistato (artt. 47 ss.), prevedendo però, in proposito, ulteriori interventi normativi, di competenza delle Regioni e dei contratti collettivi, alla cui realizzazione è in realtà subordinata l'operatività delle menzionate novità.

La disciplina sull'apprendistato, infatti, non è di immediata applicabilità, considerato che qui si pone un complesso problema di sistemazione e coordinamento dell'assetto delle fonti (tenuto conto anche degli intrecci *ratione materiae* con la disciplina *in fieri* sulla istruzione e formazione - cd Legge Moratti - alla quale il nuovo contratto di apprendistato è strettamente collegato); ciò ha reso necessario prevedere un regime transitorio, secondo cui "in attesa della regolamentazione del contratto di apprendistato ai sensi del presente decreto continua ad applicarsi la vigente normativa in materia" (art. 47, co. 3). Pertanto, in attesa dell'intervento della regolamentazione regionale e della stipulazione dei

contratti collettivi (ai quali il legislatore governativo ha rinviato la gran parte della disciplina, condizionandone l'intera operatività: profili formativi, modalità di erogazione e articolazione della formazione aziendale, durata del contratto), continua a rimanere in vigore la vecchia disciplina, salvo la non più necessaria autorizzazione preventiva da parte della Direzione provinciale del lavoro (a seguito dell'abrogazione prevista dall'art. 85, co. 1, lett. *b)).* Di conseguenza, in tale fase transitoria (la cui durata è assolutamente indeterminabile, posto che i rinvii alle Regioni e alle Parti Sociali sono *sine die)* resteranno anche fermi gli inquadramenti e i trattamenti economici attualmente disposti dai contratti collettivi.

Su tali aspetti e sulle modalità di rinvio alla contrattazione collettiva si rimanda ad altri contributi raccolti in questo Rapporto[96]. In questa sede preme però sottolineare che l'attesa della riforma ha condizionato - come segnalato anche a proposito di altri istituti trattati in questa sezione del Rapporto (v., in particolare, quanto si espone a proposito dei c.d. rapporti di lavoro flessibili) - i comportamenti delle parti, tanto che in alcuni rinnovi, specie i più recenti, si è optato per una scelta d'attesa: si veda, ad esempio, l'ipotesi di accordo del 18 luglio 2003, per il rinnovo del ccnl *Assicurazioni Ania* (del 18 dicembre 1999), ove si prevede un successivo incontro tra le parti, da tenere entro 60 giorni dall'approvazione della riforma del mercato del lavoro, per verificarne l'impatto e la compatibilità con gli istituti contenuti negli allegati del ccnl relativi all'apprendistato e al cfl (allegati n. 12 e n. 13).

D'altra parte, non mancano contratti che, pur stipulati nel corso del 2002, hanno introdotto modeste modifiche ai contratti formativi. Così è, ad esempio, per il verbale di accordo degli *Operai agricoli e florovivaisti* del 10 luglio 2002 (per il rinnovo del ccnl del 1998), il quale non tocca il cfl e non presenta rilevanti variazioni in materia di apprendistato, salvo la previsione che rinvia ai contratti provinciali di lavoro la possibilità di "individuare forme di intervento della Cassa integrazione

96. V., in particolare, i contributi di D'Onghia su *La regolazione dei rapporti di lavoro per via legislativa e la contrattazione collettiva nel biennio 2002-2003* (par. 1, sez. V) e su *La riforma del mercato del lavoro (L. 30/2003 e successivo decreto attuativo D.Lgs. 276/2003)* (par. 2., sez. V).

‘extra legem’ a favore degli apprendisti in caso di malattia e infortunio”. In altri casi, viceversa, i rinnovi sottoscritti nell’arco temporale qui considerato hanno inserito talune variazioni alla disciplina del cfl o hanno provveduto ad adeguare la disciplina dell’apprendistato alle previsioni dell’art. 16, L. n. 196 del 1997 (e successive modifiche) ed alla relativa decretazione attuativa[97], apportando ritocchi più o meno significativi relativi, prevalentemente, alla durata dell’apprendistato e alla formazione esterna necessaria per poter godere delle agevolazioni contributive (v. il ccnl *Chimici Confindustria* del 12 febbraio 2002, che riproduce quanto già stabilito da un accordo dell’11 maggio 2001, ed il rinnovo *Conciari Confapi* del 17 settembre 2003).

Va comunque considerato che si tratta di modifiche che o sono destinate ad avere valore meramente transitorio (per quanto attiene al cfl), ovvero si presentano, per diversi aspetti, insufficienti rispetti ai nuovi compiti che la legge attribuisce ora ai contratti collettivi (con riferimento all’apprendistato).

In questa sede, va dedicata una specifica attenzione alla questione concernente la sorte dei contratti di formazione e lavoro non ancora stipulati, ma per i quali sia già stato avviato il processo autorizzatorio previsto dalla previgente disciplina legislativa e negoziale.

In proposito va segnalato che, il 13 novembre 2003, Cgil, Cisl e Uil, da un lato, e le più rilevanti Confederazioni datoriali, dall’altro[98], hanno stipulato un apposito accordo interconfedereale, utilizzando la previsione contenuta nell’art. 86, co. 13, d.lgs. n. 276/2003, secondo la quale, “entro i cinque giorni successivi alla entrata in vigore del [...] decreto, il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali convoca le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative

97. V., tra gli altri, i dd.mm. 8 aprile 1998 e 20 maggio 1999 (relativi ai contenuti dell’attività di formazione degli apprendisti), nonché il d.m. 28 febbraio 2000 (sulle esperienze professionali richieste per lo svolgimento delle funzioni di tutore aziendale, ai sensi dall’art. 16, co. 3, L. n. 196/97).

98. Si tratta di Confindustria, Confcommercio, Confapi, Confersercenti, Abi, Ania, Confservizi, Confetra, Legacooperative, Confcooperative, Unci, Agci, Coldiretti, Cia, Confagricoltura, Confartigianato, Cna, Casartigiani, Claai, Confinterim, Confedertecnica, Apla.

sul piano nazionale al fine di verificare la possibilità di affidare a uno o più accordi interconfederali la gestione della messa a regime del [... medesimo] decreto, anche con riferimento al regime transitorio e alla attuazione dei rinvii contenuti alla contrattazione collettiva".

In questo accordo, proprio in considerazione dell'alto numero di progetti di formazione e lavoro presentati agli organismi preposti alla loro approvazione prima dell'entrata in vigore del d.lgs., è stata concordata una disciplina transitoria alla cui stregua i contratti di formazione e lavoro stipulati, anche successivamente al 23 ottobre 2003, ma in base a progetti approvati entro tale data esplicano integralmente i loro effetti fino alla scadenza per ciascuno di essi prevista, conformemente alla disciplina previgente in materia di cfl. Inoltre, i progetti già depositati alla predetta data, possono proseguire il loro iter di valutazione secondo le modalità precedentemente in vigore per i diversi comparti produttivi e, se approvati, saranno attivati esplicando integralmente i loro effetti fino alla scadenza in essi prevista, anche in questo caso conformemente alla disciplina previgente. Conseguentemente, le assunzioni saranno effettuate nell'arco di tempo previsto dalle delibere regionali o dalle intese interconfederali o settoriali che disciplinano la materia.

9. Formazione continua, crediti formativi e diritto allo studio

Le clausole dedicate alla formazione continua, al diritto allo studio ed ai congedi rappresentano uno degli argomenti di maggiore interesse nei contratti collettivi esaminati. La formazione continua costituisce difatti, lo strumento individuato dalle parti, da un lato per migliorare la competitività delle imprese e, dall'altro, per soddisfare i bisogni formativi dei lavoratori nell'ottica di una loro riqualificazione, volta a consentirgli di affrontare la crescente precarietà del mercato del lavoro.

Dai testi contrattuali esaminati, dunque, sembra emergere la consapevolezza dello straordinario rilievo della formazione, non soltanto in termini di arricchimento del capitale umano dell'azienda e del settore, ma anche in termini di opportunità per i lavoratori. Non a caso in alcuni contratti, come ad esempio nel *Ccnl Assicurazioni Ania* del *18 Luglio 2003,* le parti fanno esplicito riferimento a programmi rivolti ad offrire possibilità di aggiornamento e qualificazione professionale a quelle fasce di lavoratori più direttamente coinvolti nei processi riorganizzativi ed a quelli da tempo non destinatari di progetti formativi, finalizzati alla crescita professionale, allo sviluppo di carriera ed alla promozione di azioni positive rispetto alle pari opportunità. L'organizzazione datoriale stipulante ha inoltre assunto l'impegno di valutare ed agevolare la definizione di progetti individuali formativi indirizzati all'ampliamento ed all'aggiornamento delle conoscenze professionali individuali collegate al ruolo.

Nel quadro descritto spicca in particolare, la nuova disciplina dettata dal *Ccnl Agricoltura (Operai florovivaisti) del 10 luglio 2002.* Le

parti stipulanti hanno previsto la definizione di un sistema di formazione professionale e continua basato su 3 pilastri, in relazione tra loro, da sviluppare in funzione di obiettivi legati alla crescita professionale degli addetti, alla stabilizzazione dell'occupazione, all'impiego anche dei tempi di non lavoro per lo svolgimento di attività formative per i lavoratori a tempo determinato. Tali pilastri sono rappresentati da: 1) Fondo interprofessionale per la formazione continua; 2) AGRIFORM; 3) Centro di formazione agricola.

Il Fondo interprofessionale per la formazione continua in agricoltura, di cui all'art. 118, Legge n. 388/00, è alimentato da un contributo integrativo e finanzia piani formativi aziendali, territoriali o settoriali concordati tra le parti nelle misure previste (100% nelle aree dell'obiettivo 1 e 50% nelle altre aree). Il Fondo dovrà fare principalmente riferimento ad AGRIFORM per le attività di studio e ricerca e ai Centri di formazione agricola per quanto riguarda il rapporto con le specificità territoriali. AGRIFORM è un Organismo bilaterale che svolge attività di ricerca, rilevamento e monitoraggio dei fabbisogni formativi, e, parallelamente, sviluppa relazioni e rapporti in ambito internazionale collegandosi con gli Organismi similari a livello europeo, interloquendo con i livelli istituzionali competenti in materia di istruzione di livello superiore, interagendo con gli Organismi bilaterali degli altri settori nella costruzione della "rete" prevista presso l'ISFOL. Infine, il Centro di formazione agricola è una struttura a carattere territoriale (regionale, interregionale, provinciale o di bacino, secondo un modello "flessibile") in stretta relazione, da una parte, con le istituzioni competenti in materia di formazione professionale e scolastica e, dall'altra, con il mondo delle imprese all'interno del quale opportunità e offerta formativa s'incontrano e si adattano alle caratteristiche del mercato del lavoro locale.

Le parti hanno scelto dunque con decisione la via della bilateralità (v. *supra* par.2.2) per affrontare le questioni relative alla formazione, prevedendo un sistema integrato di grande interesse e che potrebbe rappresentare un modello anche per altri settori. Va sottolineato pure che le stesse parti hanno provveduto a concretizzare questo interesse per la formazione degli addetti in un sensibile aumento (da 150 a 200) delle ore di permesso retribuito nell'arco del triennio, con facoltà di cumularle in un solo anno.

Un incremento delle ore di permesso per formazione va segnalato anche nei *C.c.n.l. Assicurazioni Ania del 18 Luglio 2003 e Piccola e media industria metalmeccanica (Confapi)*[99] *del 29 maggio 2003* (con un incremento da 120 a 150 ore pro-capite per triennio, utilizzabili anche in un solo anno, a condizione che il corso al quale il lavoratore intende partecipare si svolga per un numero di ore doppio di quelle richieste come permesso retribuito).

Va segnalato che sono numerosi i contratti che hanno optato per il metodo della bilateralità, a partire dal *Ccnl Turismo Confcommercio del 19 luglio 2003*, che ha previsto la realizzazione dei programmi di formazione continua, ricorrendo al Fondo interprofessionale per la formazione continua dei lavoratori dei settori commercio turismo e servizi (For.Te) ed alla rete degli Enti bilaterali del settore turismo e dei relativi centri di servizio quale strumento di assistenza tecnica, di formazione e di analisi dei fabbisogni formativi.

Competenze nel settore della formazione sono inoltre state attribuite agli Organismi bilaterali dal *C.c.n.l. Concia Confapi del 17 settembre 2003*, dal *C.c.n.l. per l'Industria alimentare del 14 Luglio 2003*, che, all'interno dell'Osservatorio, ha stabilito la creazione di un Organismo bilaterale nazionale per la formazione, nonché dal *C.c.n.l. Ministeri del 12 Giugno 2003* che, nell'ambito delle forme di partecipazione di cui all'art. 6, lett. D), del Ccnl del 16.2.99, ha stabilito la costituzione di appositi Comitati paritetici, ai quali è affidato il compito di acquisire elementi informativi al fine di formulare proposte in materia di formazione e di aggiornamento professionale per la realizzazione delle finalità di cui all'art. 26 del citato Ccnl.

Il rinnovo del Ccnl Chimici Confindustria del 12 febbraio 2002 ha completamente riscritto la parte VI dedicata alla formazione, che ha introdotto una serie di novità, ha previsto la definizione di un vero e proprio patto formativo ed ha ridisegnato le competenze in materia dell'Osservatorio bilaterale.

---

99. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

Un nuovo Ente bilaterale nazionale per la formazione, infine, è stato istituito dall'ipotesi di accordo del *Ccnl Metalmeccanici Confindustria del 7 maggio 2003*[100]. L'obiettivo delle parti stipulanti è quello di arrivare, entro settembre 2004, ad un progetto operativo per la creazione di un Ente bilaterale nazionale per il settore metalmeccanico, articolato per sezioni tematiche, una delle quali sarà dedicata alla Formazione. L'ente bilaterale sarà l'interlocutore di FONDIMPRESA per quanto attiene ai progetti di settore e collaborerà con le Commissioni territoriali per la formazione professionale, laddove queste ultime lo richiedano, al fine di realizzare iniziative sperimentali sul territorio in materia di formazione. Tali esperienze saranno utili a valutare la necessità, ovvero l'opportunità, di promuovere, su richiesta delle parti, Enti bilaterali a livello territoriale, in stretta collaborazione e coordinamento con l'Ente bilaterale nazionale.

Fra le previsioni più interessanti contenute nella sezione relativa alla formazione è da segnalare la clausola che impone alle commissioni bilaterali per la formazione di individuare modalità e strumenti diretti ad agevolare l'accesso dei lavoratori a tempo determinato ad opportunità di formazione adeguata, per aumentarne la qualificazione al fine di un ottimale impiego professionale. Essa testimonia l'impegno crescente delle parti nella delicata materia della formazione dei lavoratori flessibili e precari, il cui impiego andrà prevedibilmente aumentando nei prossimi anni. Difatti, in attesa che a livello legislativo si intervenga anche sulle tutele di questi lavoratori, il ruolo della Parti Sociali è decisivo per consentire agli interessati di muoversi senza traumi eccessivi nel nuovo mercato del lavoro.

100. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

10. La regolazione del lavoro degli immigrati

I rinnovi contrattuali del biennio 2002 - 2003 non paiono attribuire alla regolazione del lavoro degli immigrati il peso che essa meriterebbe alla luce dei cambiamenti che la nostra società, e di conseguenza il mercato del lavoro, hanno subito nell'ultimo decennio.

La contrattazione collettiva, con poche eccezioni, non affronta le questioni attinenti alla presenza di tanti lavoratori immigrati nel nostro sistema produttivo, quasi che esse debbano rimanere all'esterno del mondo del lavoro, e non debbano essere affrontate invece, in primo luogo nel principale luogo di integrazione e socializzazione, rappresentato dal luogo di lavoro.

Tra le poche eccezioni va senza dubbio segnalata la previsione contenuta nel *C.c.n.l. Concia Confapi del 17 settembre 2003,* secondo la quale le Aziende, anche su segnalazione delle RSU, valuteranno, compatibilmente con le proprie esigenze produttive, eventuali richieste avanzate dai lavoratori con contratto a tempo indeterminato, provenienti da Paesi extra-comunitari, che riguarderanno la partecipazione a corsi di formazione, con particolare riferimento alla lingua italiana, e le problematiche connesse al ricongiungimento familiare.

Per quanto riguarda i permessi per l'apprendimento della lingua italiana, solo un contratto considera l'opportunità di concederli anche al di fuori del monte permessi destinato alla formazione, in quanto precondizione per consentire ai lavoratori stranieri di partecipare all'ulteriore attività formativa. Questo approccio è stato adottato esclusiva-

mente nell'ipotesi di accordo *Metalmeccanici Confindustria del 7 maggio 2003*[101], che, all'interno dell'art. 29 sulla formazione, ha previsto che in caso di frequenza di corsi sperimentali di lingua italiana per lavoratori stranieri al fine di agevolarne l'integrazione, il monte ore di permesso retribuito, comprensivo delle prove di esame, *pro capite* nel triennio è elevato a 250 ore. Il rapporto fra ore di permesso retribuito e ore di frequenza a questi corsi è inoltre elevato a 2/3 sino a concorrenza delle 250 ore.

Un approccio più tradizionale è contenuto nell'art. 35 del C.c.n.l. *Industria alimentare del 14 Luglio 2003*, nel quale si prevede che le aziende, al fine di favorire il ricongiungimento familiare nei Paesi d'origine dei lavoratori extracomunitari, accoglieranno, salve diverse esigenze tecnico-organizzative, le richieste motivate dei singoli lavoratori di usufruire di periodi continuativi di assenza dal lavoro, attraverso l'utilizzo delle ferie e dei permessi retribuiti previsti dal contratto.

Va infine segnalato che nel ccnl *Gas-acqua Confindustria e Federservizi* del 1 marzo 2002, le parti hanno migliorato la disciplina prevista in alcuni dei contratti che sono confluiti nel nuovo testo, prevedendo che le aziende debbano promuovere, attraverso l'Associazione di categoria, iniziative finalizzate all'apprendimento della lingua italiana e/o alla acquisizione di conoscenze professionali specifiche. Queste azioni dovranno essere programmate nell'arco della vigenza contrattuale e saranno attuate da Enti specializzati.

Come si vede, nei contratti esaminati non vi sono novità di rilievo, al di là dei pur apprezzabili tentativi di migliorare la conoscenza della lingua italiana da parte dei lavoratori extra-comunitari e di qualche sporadico tentativo di prendere in considerazione la loro necessità di usufruire di periodi di tempo da utilizzare per il ritorno nel proprio Paese di origine. E' indubbio, tuttavia, che le parti potrebbero affrontare questioni ben più complesse e rilevanti, a cominciare dal problema principale di questi lavoratori, rappresentato dalla difficoltà di accesso al nostro mercato regolare del lavoro.

---

101. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

11. Ambiente, salute e sicurezza

11.1 Le novità nella disciplina relativa a salute e sicurezza. Il ruolo degli organismi bilaterali

In continuità con quanto osservato nell'analisi dei contenuti della contrattazione del precedente biennio, occorre osservare che la disciplina contrattuale in materia di ambiente, salute e sicurezza non ha subito evidenti modifiche a partire dalla prima tornata contrattuale successiva all'approvazione della disciplina legislativa del 1994.

Le modifiche alla disciplina generale hanno dunque riguardato solo alcuni contratti ed in maniera piuttosto marginale. Il *Ccnl Assicurazioni Ania del 18 Luglio 2003,* con riferimento alle malattie ed agli infortuni, ha previsto agli art. 42 e 43 alcune variazioni alla tempistica ed alle modalità di presentazione della documentazione medica, prevedendo la possibilità di presentare un'autocertificazione nel caso di in cui la malattia di un solo giorno sia intervenuta in giornata immediatamente precedente o successiva a una giornata non lavorativa. Le parti hanno inoltre previsto un allungamento del periodo di comporto di tre o sei mesi, esclusivamente nei casi di patologie di natura oncologica di rilevante gravità, ictus o sclerosi multipla gravemente invalidanti, trapianti di organi vitali ed aids conclamato, oltre che di altre gravissime patologie, la cui valutazione è rimessa all'impresa. Anche il *C.c.n.l. Chimici Confindustria del 12 febbraio 2002* ha introdotto alcune novità alla disciplina della malattia prevedendo regole più restrittive per la comunicazione dell'assenza che dovrà essere comunicata all'impresa al più

presto possibile e comunque entro 4 ore dall'inizio del normale orario di lavoro del giorno in cui si verifica l'assenza e non più, come previsto dal precedente contratto, "entro il normale orario di lavoro del giorno in cui si verifica l'assenza".

Una modifica del periodo di aspettativa non retribuita spettante al dipendente affetto da gravi malattie, al termine del periodo di comporto, si è avuta pure all'art. 25 dell'ipotesi di rinnovo (separato) del *Ccnl Piccola e media industria metalmeccanica del 29 maggio* 2003[102], nonchè nel *C.c.n.l. Chimici Confindustria del 12 febbraio 2002* (da 4 a 6 mesi).

Per quanto riguarda invece la materia della sicurezza, il contratto più interessante è certamente il *C.c.n.l. Chimici Confindustria del 12 febbraio 2002,* che ha provveduto a riscrivere l'intera materia operando un significativo rafforzamento delle competenze in materia, sia delle RSU che delle Commissioni Ambiente/RLS (elette dai lavoratori ai sensi dell'art. 45), riconosciute come soggetti determinanti per una strategia in materia di ambiente, igiene e sicurezza[103]. A tal fine le parti hanno previsto che le CA/RLS dovranno essere adeguatamente supportate attraverso la necessaria attività formativa e informativa e che alle stesse debbano essere assicurate le condizioni per l'adeguato svolgimento della propria attività, anche con l'accesso a strumenti informatici, laddove necessario e possibile in relazione alle situazioni aziendali di fatto.

Un aspetto degno di nota pare emergere dalle dichiarazioni allegate alla norma sul rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, all'interno del *C.c.n.l. Piccola e media industria metalmeccanica del 29 maggio 2003*[104]. Nel testo si chiede che le OO.SS. si impegnino a ridurre al minimo il turnover delle r.l.s.a. per garantire la continuità e l'efficacia

---

102. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

103. Si veda in tal senso il contenuto del nuovo art. 46 comma 3 secondo il quale le imprese renderanno disponibile alla CA/RLS l'accesso diretto al servizio tecnico istituito presso FEDERCHIMICA che fornisce i dati aggiornati in materia di limiti di esposizione ai fattori di rischio, o, sulla base dei dati forniti da tale servizio, forniranno alle stesse CA/RLS i valori limite di soglia e i riferimenti esplicativi necessari in merito ai fattori di rischio chimici, fisici e biologici connessi con le lavorazioni presenti nei siti. Si prevede in sostanza l'accesso diretto dei rappresentanti dei lavoratori alle informazioni in materia di fattori di rischio per la salute.

104. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

dell'esperienza formativa, formula che riflette l'esistenza di un problema - l'elevato turnover dei lavoratori membri delle r.l.s.a. - assai diffuso nella realtà applicativa. Infine, una razionalizzazione dell'attività e, soprattutto, delle modalità formative dei componenti delle Commissioni Ambiente/RLS, è prevista dal rinnovo del *Ccnl Chimici Confindustria del 12 febbraio 2002.*

Al di là degli aspetti citati, l'unica vera novità che emerge dall'analisi dei contenuti contrattuali in materia di ambiente, salute e sicurezza, è rappresentata dall'affermarsi del metodo della bilateralità per affrontare le questioni relative, in particolare, alla sicurezza sul lavoro.

Sono numerosi i contratti che regolano o istituiscono organismi ed Enti bilaterali aventi competenza in questa materia. Il caso più interessante è probabilmente quello del *C.c.n.l. Energia e petrolio del 14 marzo 2002,* che prevede la creazione di un vero e proprio "Sistema relazionale salute-sicurezza-ambiente" articolato a livello nazionale nell'Osservatorio, e a livello aziendale nei rapporti informativi e partecipativi tra Direzioni aziendali, RSPP e RLSA. Esso è fondato sulla convinzione comune alle parti, che un moderno sistema di relazioni industriali improntato alla partecipazione e alla trasparenza dei processi decisionali, costituisce un presupposto essenziale per valorizzare le relazioni tra azienda e lavoratori in materia di tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente. In particolare, le parti affermano che il miglioramento delle condizioni di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori assume maggiore efficacia con l'adozione volontaria da parte delle aziende di sistemi di gestione integrati salute - sicurezza - ambiente, che si realizzano con il pieno coinvolgimento di tutti gli interlocutori interessati e lavorando sulle interazioni tra le persone, i sistemi, gli ambienti di lavoro, le comunità locali e le istituzioni.

All'interno di questo sistema l'Osservatorio nazionale, oltre ai compiti previsti nel Protocollo costitutivo, ha una funzione di stimolo e di informazione per lo sviluppo di corretti rapporti nei diversi luoghi di lavoro, atteso che la dimensione territoriale e aziendale rappresenta, ad avviso dei contraenti, il luogo decisivo per una fattiva politica di tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente. L'Osservatorio, inoltre, potrà supportare le Direzioni aziendali, i RSPP e i RLSA nel promuovere

iniziative congiunte volte a diffondere la cultura della sicurezza e della tutela ambientale anche nel territorio, nell'intento di realizzare rapporti trasparenti con le istituzioni e con le comunità locali.

Un nuovo organismo bilaterale con compiti esclusivamente di studio, è stato introdotto anche dal ccnl Poste Italiane dell'11 Luglio 2003. Si tratta di una Commissione di studio cui è attribuito il compito di analizzare l'evoluzione legislativa nazionale e comunitaria, monitorando e approfondendo le tematiche di igiene e sicurezza sul lavoro in ambito aziendale, con particolare riguardo agli infortuni ed alle malattie professionali. Sulla base dei lavori di questa Commissione, le Parti definiranno un apposito Protocollo finalizzato ad adeguare la presente disciplina contrattuale alle eventuali modifiche legislative che interverranno.

In altri contratti, infine, alcune tematiche attinenti alla sicurezza sul lavoro sono state inserite fra i compiti degli organismi bilaterali già esistenti. E' il caso, ad esempio, del *Ccnl Concia Confapi del 17 settembre 2003,* che ha aggiunto la voce "modalità per predisposizione di una banca dati su statistiche incidenti e infortuni sul lavoro" alle competenze dell'Osservatorio nazionale paritetico, Sezione ambiente e sicurezza.

Una scelta simile è stata operata nel *Ccnl per l'industria alimentare (Confindustria) del 14 Luglio 2003* che in calce all'art. 62 ha inserito una nota a verbale, con la quale le parti hanno stabilito che a decorrere dalla data del rinnovo verrà costituito e inizierà ad operare, nell'ambito dell'Osservatorio nazionale di settore, il Gruppo di lavoro incaricato di recepire nel settore alimentare le Linee Guida sulla sicurezza sul lavoro concordate con l'UNI da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil. Con la stessa nota le parti si sono impegnate ad adoperarsi affinché le aziende fino a 100 dipendenti facciano ricorso alla formazione in materia di sicurezza finanziata dall'Inail.

In questa sede va infine segnalata l'attenzione che il *Ccnl Energia e petrolio (Confindustria) del 14 marzo 2002* ha riservato alla sicurezza nelle manutenzioni e negli appalti. Si tratta di una questione di grandissima rilevanza che le parti hanno correttamente collocato nel sistema di gestione integrato salute - sicurezza - ambiente, facendone dunque oggetto di confronto preventivo con le RLSA, e prevedendo che l'affida-

mento, la durata e la conferma dei relativi contratti dovranno comunque essere condizionati alla qualità dei risultati conseguiti anche sul piano della sicurezza e della salvaguardia ambientale.

Per quanto concerne invece la malattia e gli infortuni, occorre segnalare la diffusione in vari contratti di forme di assistenza sanitaria complementare, affidate in alcuni casi ad organismi bilaterali. E' questa la scelta operata nel rinnovo del *Ccnl Assicurazioni Ania del 18 Luglio 2003,* che ha costituito un organismo a composizione paritetica per l'assistenza, in forma mutualistica, integrativa del servizio pubblico, per i casi di non autosufficienza. A tal fine si è previsto un contributo dello 0,20% della retribuzione annua a carico delle Aziende a partire dal 1 Giugno 2004.

Anche il rinnovo del *Ccnl Chimici Confindustria del 12 febbraio 2002* è intervenuto in materia di assistenza sanitaria complementare, stabilendo di procedere alla costituzione del Fondo di assistenza sanitaria complementare per i lavoratori dei settori rappresentati, finanziato con contributi di entrambe le parti. Con apposito allegato le parti hanno poi disciplinato i criteri generali per la realizzazione del Fondo, stabilendo che l'iscrizione sarà aperta a tutti i lavoratori con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ed a termine, ove il termine stesso sia superiore a 1 anno dal momento dell'iscrizione. I lavoratori iscritti, inoltre, potranno richiedere l'iscrizione dei propri familiari a carico, per i quali dovranno versare la relativa contribuzione, e la loro iscrizione al Fondo verrà meno con la cessazione del rapporto di lavoro, anche per pensionamento.

Il *Ccnl Metalmeccanici Confindustria del 7 maggio 2003*[105], infine, ha previsto la realizzazione di una Commissione paritetica nazionale di studio dell'assistenza sanitaria complementare, che avrà il compito di esaminare la legislazione vigente in materia di Fondi sanitari integrativi del SSN, al fine di valutare le compatibilità economiche e la possibile coesistenza dei suddetti Fondi con le legislazioni regionali.

105. Non sottoscritto dalla Fiom-Cgil.

Forme di assistenza sanitaria complementare sono state previste anche dal *Ccnl Turismo del 19 luglio 2003, ed al rinnovo biennale degli Edili p.m.i. del 18 Febbraio 2002.* Per quanto riguarda il primo, dopo l'articolo 142 del *Ccnl Turismo 22 gennaio 1999,* è stata inserita una previsione per cui le parti istituiranno, con criteri di rappresentanza paritetica, un Fondo di assistenza sanitaria integrativa per i lavoratori del settore turismo, che risponda ai requisiti previsti all'articolo 12, comma 3, lettera f), Legge 30 aprile 1969, n. 153 e successive modifiche ed integrazioni.

Il rinnovo biennale degli *Edili Confapi,* ha invece provveduto a dare attuazione a quanto già previsto dal Ccnl del 22 Giugno 2000, stabilendo che ai lavoratori iscritti a EDILCASSE sarà garantito l'accesso ai servizi resi da una "Carta sanitaria", sulla base di un accordo che le parti sottoscriveranno con apposita società titolare di tale servizio, tenendo conto anche di eventuali esperienze territoriali già in atto. Il costo della "Carta sanitaria" sarà posto a carico di EDILCASSE.

11.2 L'ambiente di lavoro

In questa sede, una specifica attenzione viene dedicata alla questione concernente la disciplina dettata dai contratti analizzati in materia di ambiente di lavoro. Dall'analisi dei contenuti contrattuali, difatti, pare emergere una nuova consapevolezza circa la rilevanza che riveste la qualità della vita negli ambienti di lavoro; formula che comprende la tutela della dignità, dei diritti fondamentali e della salute psicofisica dei lavoratori e delle lavoratrici.

In questo quadro, fenomeni come le molestie sessuali ed il *mobbing* appaiono come potenziali pericoli insiti nell'organizzazione delle imprese, rispetto ai quali le parti decidono di intervenire con misure preventive volte a ridurre il manifestarsi di tali comportamenti. Per quanto riguarda il *mobbing* si è già segnalato nel paragrafo 2.2 (cui si rinvia per l'analisi dei singoli contenuti contrattuali) l'affermarsi del metodo della bilateralità come principale risposta individuata dalle Parti Sociali.

Più diretto, invece, è l'intervento in tema di molestie sessuali. In alcuni contratti, in particolare del settore pubblico, le parti hanno provveduto a dettare un vero e proprio "Codice di condotta da adottare nella lotta contro le molestie sessuali". E' il caso ad esempio, del *rinnovo biennale degli Enti pubblici locali del 21 maggio 2001,* che ha previsto un'articolata disciplina, all'interno della quale è stata istituita la figura della consigliera/del consigliere di fiducia, ed è stato garantito l'impegno degli enti a sostenere ogni componente del personale che si avvalga dell'intervento della consigliera/del consigliere o che sporga denuncia di molestie sessuali, fornendo chiare ed esaurimenti indicazioni circa la procedura da seguire, mantenendo la riservatezza e prevenendo ogni eventuale ritorsione. Analoghe garanzie sono estese anche agli eventuali testimoni.

L'adozione di un Codice di condotta relativo alle molestie sessuali nei luoghi di lavoro, è stata prevista anche dall' art. 21 del *C.c.n.l. degli Enti pubblici non economici del 9 ottobre 2003* e dall'art. 17 del *C.c.n.l. Ministeri del 12 Giugno 2003.*

Per quanto riguarda il settore privato sono infine da segnalare l'impegno assunto dalle parti nel *C.c.n.l. Energia e petrolio del 14 marzo 2002,* a promuovere una politica di prevenzione ed informazione nei confronti di ogni forma di discriminazione e molestia sessuale, affermando il diritto di tutti i lavoratori e lavoratrici a vivere in un ambiente di lavoro sicuro e favorevole alle relazioni umane nel rispetto della dignità di ciascuna donna e di ciascun uomo nell'espletamento dei propri compiti, nonchè la previsione del *Ccnl Chimici Confindustria del 12 febbraio 2002,* che ha affidato ad apposite Commissioni il compito, tra gli altri, di approfondire le tematiche inerenti molestie sessuali e *mobbing* al fine di definire linee guida in materia.

11.3 Il rispetto dell'ambiente

Un ultimo tema interessante, solo in parte attinente a quelli affrontati in questo paragrafo, attiene alle politiche individuate dalle Parti Sociali per migliorare la sostenibilità ambientale della produzione nei settori a più alto impatto ambientale.

Il *C.c.n.l. Energia e petrolio del 14 marzo 2002,* ad esempio, afferma che lo sviluppo industriale eco-sostenibile, perseguito dalle parti, si basa sul rispetto dell'ambiente, e tiene conto della accettabilità sociale e della salvaguardia dell'occupazione, operando in maniera equilibrata rispetto alle esigenze finanziarie, economiche e produttive delle aziende. In questo quadro le aziende si sono impegnate ad utilizzare e a sviluppare, in maniera volontaria, sistemi di gestione rispondenti ai requisiti indicati nella norma internazionale ISO 14001, EMAS, GRI (Global Reporting Initiative), Responsible Care od altri sistemi equivalenti. E' tuttavia previsto che tra la Direzione aziendale e la struttura della RLSA e della RSU saranno attivati confronti annuali, che avranno l'obiettivo di definire interventi condivisi mirati al miglioramento ambientale.

Pari attenzione a questo tema è riservata dal *C.c.n.l. Concia Confapi del 17 settembre 2003,* nel quale è prevista una apposita sezione Ambiente e Sicurezza dell'Osservatorio paritetico, alla quale è stata attribuita la competenza in una serie di materie attinenti alla sostenibilità ambientale delle produzioni. Particolarmente rilevante appare quella relativa allo studio dell'evoluzione dell'impatto ambientale delle concerie italiane ed al loro rapporto con la concorrenza, attraverso l'intervento sulle Autorità per risolvere controversie, acquisire sostegni e incentivazioni, pianificare accordi di programma ed ottenere tutele commerciali nei confronti delle merci straniere prive della stessa sensibilità ecologica. Si tratta di una norma di rilievo perché pare introdurre un'idea di *standard* minimi ecologici sia per le imprese italiane, che per i c*ompetitors* internazionali.

12. Conciliazione e arbitrato

Per quanto riguarda gli strumenti di composizione stragiudiziale delle controversie, nella contrattazione più recente non paiono esservi particolari novità. Nel complesso, difatti, i rinnovi considerati non intervengono su questa materia limitandosi in alcuni casi a riprendere il testo previgente ovvero ad apportarvi modifiche marginali, come nel caso del *C.c.n.l. Attività ferroviarie del 16 aprile 2003.*

L'unico aspetto da segnalare è rappresentato dall'adeguamento dei contratti del settore pubblico alla disciplina generale dettata dal *Contratto collettivo quadro Aran del 23 Gennaio 2001,* in materia di procedure di conciliazione ed arbitrato.

In particolare vanno segnalati il *rinnovo biennale Università del 13 Maggio 2003* che, all'art. 13, ha stabilito che il tentativo obbligatorio di conciliazione nelle controversie individuali di lavoro, previsto dall'art. 65, comma 1, D.lgs. 30.3.01 n. 165, si svolge nelle forme previste dal *Contratto collettivo nazionale Quadri* in materia di conciliazione e arbitrato del 23.1.01, ed il *C.c.n.l. Ministeri 12 Giugno 2003* come modif. dall'accordo integrat. del 16 Luglio 2003, che, all'art.19, ha stabilito che qualora si debba procedere ad un tentativo obbligatorio di conciliazione il dipendente può avvalersi delle procedure di cui all'art. 66/2003, D.lgs. n. 165/01, in tema di tutela dei lavoratori nelle controversie individuali sul rapporto di lavoro ovvero di quelle indicate nell'art. 4, CCNQ 23.1.01 e successive modificazioni e proroghe. Si noti dunque che, a differenza del C.c.n.l. Università, nel comparto Ministeri

è prevista la possibilità di optare alternativamente per una delle due procedure.

Nello stesso articolo si prevede che, ove la conciliazione non riesca, il dipendente può adire l'Autorità giudiziaria ordinaria. In alternativa, le parti in causa possono concordare di deferire la controversia a un arbitro unico a prescindere dalla tipologia della conciliazione prescelta tra quelle indicate nel comma 2. In tal caso si esperiscono le procedure indicate nell'art. 4 e ss., CCNQ 23.1.01 e successive modificazioni e proroghe.

13. La previdenza complementare

13.1 La previdenza complementare nei recenti rinnovi contrattuali

I contratti esaminati hanno dedicato largo spazio alla previdenza complementare, provvedendo, in particolare, a costituire Fondi di previdenza complementare nei settori nei quali ciò non era ancora avvenuto. L'attenzione delle parti a questo tema è del resto confermata dai numerosi riferimenti presenti nei contratti di quei settori che già in passato si erano dotati di propri Fondi di previdenza obbligatori, e rispetto ai quali i contratti in esame apportano alcune interessanti modifiche. Si noti, inoltre, che la volontà di costituire Fondi previdenziali viene ribadita in alcuni dei contratti che, già in passato, ne avevano previsto la costituzione, a dimostrazione del fatto che tali manifestazioni di volontà delle parti non sempre hanno trovato attuazione nel periodo di tempo trascorso.

La contrattazione riflette tuttavia le incertezze derivanti dai continui e contradditori segnali provenienti dal mondo politico, in particolare in materia di TFR. Nei contratti traspare il timore delle Parti Sociali che il quadro legale possa essere modificato in modo tale da mettere in crisi le previsioni dell'autonomia collettiva in questa materia. E' il caso, ad esempio, del *ccnl Energia e petrolio del 14 marzo 2002,* che ha esplicitamente segnalato come, alla luce del dibattito in corso, non possano essere esclusi possibili cambiamenti sui conferimenti di quote di TFR che discendessero da obblighi di legge, auspicando che le scelte legislative "non comportino la penalizzazione delle strade già intrapre-

se". Anche nel rinnovo del *Ccnl Chimici Confindustria del 12 febbraio 2002,* le parti, in relazione alla discussione in atto sul conferimento del TFR ai Fondi pensione complementari, hanno confermato il ruolo prioritario dei Fondi pensione contrattuali anche come strumento di relazioni industriali. Esse si sono inoltre impegnate, nei limiti in cui ciò sarà consentito dalla legge, ad operare affinché gli iscritti al Fondo pensione possano disporre autonomamente in ordine alla quantità di TFR da investire nel Fondo.

Per quanto riguarda le modalità di intervento della contrattazione in materia di previdenza complementare, numerose sono state le norme dettate all'interno dei rinnovi biennali della parte economica stipulati nel periodo in esame. In particolare, occorre segnalare la disciplina dettata dal *rinnovo biennale del comparto Sanità del 20 settembre 2001,* con il quale le parti hanno confermato quanto previsto dall'art. 42, del precedente Ccnl del 7 Aprile 1999, circa la costituzione di un Fondo nazionale di pensione complementare, al quale evidentemente non è ancora stata data attuazione. Si segnala in particolare la clausola secondo la quale le parti confermano quanto già previsto dal Ccnl del 7 Aprile 1999, circa l'istituzione di un Fondo unico con i lavoratori del comparto Regioni - Autonomie Locali, a condizioni di reciprocità ed al fine di garantire un numero di iscritti più ampio che consenta di minimizzare le spese di gestione.

Una previsione simile è contenuta nell'art. 14 del *rinnovo biennale Università del 13 Maggio 2003,* laddove si prevede la possibilità di definire l'istituzione di un Fondo pensione unico con i lavoratori appartenenti ad altri comparti, a condizioni di reciprocità.

Entrambi i contratti citati fanno esplicito riferimento, per quanto riguarda le modalità di funzionamento del fondo, all'Accordo quadro nazionale in materia di TFR e di previdenza complementare per i dipendenti pubblici del 29.7.99, ed al DPCM 20.12.99.

Altri esempi di Fondi complementari già previsti dai contratti previgenti ma non ancora attuati, sono rappresentati dall'art. 55 del *ccnl Agricoltura (operai florovivaisti) del 10 luglio 2002,* all'interno del quale sono stati modificati i termini previsti dal precedente ccnl del 1998, e dall'art. 71 del *ccnl Poste Italiane, luglio 2003,* nel quale le parti hanno

ribadito la centralità della previdenza complementare ed hanno confermato il comune impegno alla realizzazione di ogni utile iniziativa volta a garantire la completa attuazione del fondo nazionale pensione complementare, denominato Fondoposte, per il personale non dirigente delle aziende cui si applica il ccnl di *Poste Italiane s.p.a.*

Norme particolari sono state dettate da quei contratti che rappresentano il frutto della confluenza di più settori (si veda *supra* il par. 2.3 di questa sezione). In particolare, l'istituzione di un Fondo di pensione complementare, aperto a tutti i lavoratori che rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo contratto, è stabilita dal *Ccnl Attività ferroviarie del 16 aprile 2003*, che prevede, a tal fine, la creazione di una specifica Commissione bilaterale paritetica, che dovrà individuare entro sei mesi dalla stipula del Ccnl le soluzioni tecniche più adeguate per consentire la trasformazione del Fondo Eurofer, attraverso le necessarie e conseguenti modifiche dello Statuto e del Regolamento.

Analoga soluzione è stata individuata dal *C.c.n.l. Gas-acqua del 1 Marzo 2002*, che ha sostituito le discipline vigenti nei settori confluiti nel nuovo ambito di applicazione. A tal fine le parti hanno convenuto di istituire una Commissione paritetica che definisca una proposta la quale consenta il superamento della normativa contrattuale previgente nei settori confluiti e che faccia salva la disciplina in essere derivante dalla precedente contrattazione collettiva nazionale Federgasacqua, con particolare riferimento al Fondo Pensione Complementare PEGASO, il cui Statuto prevede la possibilità di adesione di tutti i lavoratori del settore.

13.2 Le novità nella disciplina dei Fondi complementari già esistenti

Un rapido esame dei contenuti dei contratti considerati consente di ricondurre le principali novità introdotte alla disciplina dei Fondi già esistenti a due profili fondamentali: da un lato un incremento dei diritti dei lavoratori aderenti ai suddetti Fondi, e dall'altro un incremento dell'attività informativa connessa alla nascita, al funzionamento ed allo sviluppo degli stessi.

Per quanto riguarda il primo profilo, va segnalata una tendenza

diffusa all'attribuzione di permessi retribuiti ai lavoratori, o ai loro rappresentanti, per consentire la partecipazione alle assemblee ed agli incontri organizzati dai Fondi cui aderiscono. Si tratta di una scelta diretta ad incrementare la consapevolezza della partecipazione dei lavoratori, e, da un diverso punto di vista, a confermare l'impegno assunto dalle organizzazioni datoriali per un reale sviluppo di questi organismi.

L'esempio più evidente di questa tendenza si riscontra nei numerosi rinnovi intervenuti nel settori riconducibili al tessile - abbigliamento, nei quali è stata inserita una clausola che attribuisce ai lavoratori eletti nell'Assemblea del Fondo PREVIMODA il diritto - per la durata del relativo mandato - a una giornata di permesso retribuito in relazione alla partecipazione alle riunioni dell'Assemblea del Fondo. Questa clausola è presente in tutti i rinnovi economici biennali del settore *(Occhiali industria del 5 marzo 2002, Pelli industria del 15 marzo 2002, Tessili canapa lino del 5 Aprile 2002, Tessili vari industria del 5 Aprile 2002).*

Più ampia è la previsione contenuta nel rinnovo del *Ccnl Chimici Confindustria del 12 febbraio 2002,* che interviene su una disciplina, dettata nel 1999, già molto approfondita. Nel nuovo testo le parti hanno inserito la possibilità per le RSU di convocare annualmente un'assemblea retribuita della durata di un'ora, per informare i lavoratori dell'andamento di FONCHIM. Tale ora sarà aggiuntiva alle ore attribuite per le assemblee sindacali qualora le stesse, al momento dell'assemblea, risultassero esaurite.

Il rinnovo del *Ccnl Chimici Confindustria* rappresenta anche un interessante esempio della seconda tendenza descritta in premessa, circa l'ampliamento dell'attività informativa rivolta ai lavoratori. Le parti hanno previsto, difatti, un deciso incremento delle informazioni relative alla previdenza complementare, che devono essere fornite tanto ai lavoratori quanto alle rappresentanze sindacali, alle quali, come anticipato, è attribuito il ruolo di informare i lavoratori mediante apposite assemblee. All'atto dell'assunzione le aziende distribuiranno al lavoratore la documentazione sulla previdenza complementare: scheda informativa di FONCHIM o altro Fondo contrattuale chiuso applicabile, modulo d'iscrizione e copia dello Statuto. Le aziende, inoltre, forniranno annualmente alle RSU i dati dell'iscrizione articolati per categoria d'in-

quadramento e fascia d'età e, nelle unità con più di 100 addetti, metteranno a disposizione della RSU un'adeguata strumentazione informatica che consenta di conoscere le disposizioni e le novità contenute nel sito internet FONCHIM e permetta al singolo lavoratore, con modalità da regolamentare a livello aziendale, di acquisire informazioni sulla propria posizione individuale.

Infine le aziende si sono impegnate a distribuire un'adeguata informativa predisposta dalle parti, a tutti i lavoratori non iscritti a FONCHIM o a Fondi aziendali.

Vanno infine segnalate le novità contenute nel *C.c.n.l. Assicurazioni Ania del 18 Luglio 2003*, che in materia di previdenza complementare ha stabilito che il personale potrà destinare, su base volontaria, tramite una dichiarazione revocabile e accordo tra le Parti, tutto o parte del premio aziendale di produttività al fondo pensione aziendale, ed i riferimenti, introdotti dal *C.c.n.l. Industria alimentare del 14 Luglio 2003*, ai lavoratori con contratto a tempo determinato, la cui durata predeterminata sia di almeno 4 mesi presso la stessa azienda nell'arco dell'anno solare (1° gennaio-31 dicembre), a cui viene estesa la possibilità di aderire al fondo Alifond. Tale ultima previsione rappresenta una novità di rilievo alla luce della crescente flessibilità del mercato del lavoro introdotta dalle recenti riforme legislative, che, in assenza di un adeguamento della disciplina della previdenza complementare, rischia di creare una nuova e pericolosa disparità di trattamento tra lavoratori garantiti e lavoratori cosiddetti a-tipici.

Riferimenti bibliografici

Bellardi, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in LI, 1, 1997, 17 ss.

Bellardi, *Concertazione e contrattazione*, Bari, 1999.

Bellardi, *Le relazioni industriali in transizione*, Dir. rel. ind., n.3, 2003.

Bellardi, *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*, Lav. dir., 2004, 183, e di prossima pubblicazione negli Scritti in onore di Giorgio Ghezzi.

Bonardi, *La sicurezza del lavoro nella Comunità europea, nella Costituzione e nella legge di semplificazione n. 229/03*, in www.unicz.it/lavoro, 2004.

Brollo, *La mobilità interna del lavoratore*,Commentario al cod. civ. diretto da Schlesinger, Giuffrè, Milano, 1997.

Carabelli, Leccese, *Una riflessione sul sofferto rapporto tra legge e autonomia collettiva: spunti dalla nuova disciplina dell'orario di lavoro*, Working Paper n. 44/2004 del Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona", in www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca; di prossima pubblicazione negli Scritti in onore di Giorgio Ghezzi.

Carinci, *Il casus belli degli enti bilaterali*, in Carinci F., *Il casus belli degli Enti bilaterali*, in LD, n. 2, 2003, 199 ss.

Carinci F. (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003,* n. 276, voll. I-IV (curati, rispettivamente, da Miscione e Ricci M.; Brollo, Mattarolo e Menghini; Carinci M.T. e Cester; Bellochi, Lunardon e Speziale), Ipsoa, Milano, 2004.

Carinci, Miscione (a cura di) *Il diritto del lavoro dal "Libro Bianco" al Disegno di legge delega 2002,* Ipsoa, Milano, 2002.

Cester, Mattarolo, Tremolada (a cura di), *La nuova disciplina dell'orario di lavoro. Commentario al D.Lgs. 8 aprile 2003, n. 66,* Giuffrè, Milano, 2003.

CNEL, *Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro* (contrattazione nazionale e decentrata nei settori privati e pubblici) (consultabile 'on line' sul Portale del CNEL www.cnel.it).

CNEL, *Banca dati sul mercato del lavoro* (consultabile 'on line' sul Portale CNEL www.cnel.it).

CNEL, *Banca dati su Retribuzione, Orario e Costo del lavoro* (consultabile 'on line' sul Portale del CNEL www.cnel.it).

CNEL, *Banca dati su Orari e durata del lavoro,* (consultabile 'on line' sul Portale del CNEL www.cnel.it).

CNEL, *Rapporto sui lineamenti fondamentali della contrattazione territoriale contenuta nell'Archivio del CNEL e la contrattazione territoriale nei distretti industriali,* 2004.

CNEL, *Rapporto sull'utilizzo del Fondo per la retribuzione accessoria nei contratti integrativi delle amministrazioni pubbliche* (quadriennio 1998-2001).

CNEL, *Rapporto sulla distribuzione e redistribuzione del reddito in Italia e in Europa, 2000-2001.*

CNEL, *Rapporto Contrattazione, retribuzione e costo del lavoro in Italia 2000-2001,* Roma, 2002.

CNEL, *Rapporto sul Mercato del lavoro,* 2003.

Curzio (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003,* Cacucci, Bari, 2004.

D'Onghia, *La regolazione dei rapporti di lavoro per via legislativa e la contrattazione collettiva*, in Rapporto CNEL 2000-2001, Roma, 2002.

De Luca Tamajo, Rusciano, Zoppoli L. (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema* (dalla legge 14 febbraio 2003 n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276), Ed. scient., Napoli, 2004.

Del Punta, *Enti bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, in LD, 2, 2003.

Delfino, *Contratti formativi e concertazione*, in www.unicz.it/lavoro, 2003.

Dossier *"Il libro bianco e la delega al governo in materia di mercato del lavoro"*, in www.unicz.it/lavoro; Dossier "Il telelavoro", in www.unicz.it/lavoro/ricercatelelavoro.htm.

Garofalo D., *Formazione e lavoro tra diritto e contratto*, Cacucci, Bari, 2001.

Garofalo D., *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal collocamento al rapporto giuridico per il lavoro*, in Curzio P. (a cura di), Lavoro e diritti, Bari, Cacucci, 2004.

Garofalo M. G., *La certificazione dei rapporti di lavoro*, in Curzio P. (a cura di) Lavoro e diritti, Bari, Cacucci, 2004, 421 ss.

Ghera E., *La certificazione dei contratti di lavoro*, in De Luca Tamajo R., Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), *Mercato del lavoro riforma e vincoli di sistema*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2004, 277 ss.

Ghezzi (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione. Commento critico al decreto legislativo n. 276/2003*, Ediesse, Roma, 2004.

Giaccone, *Contrattazione territoriale e organismi bilaterali. Successi e paradossi del caso Veneto*, QRS, 4, 2002.

Giammaria, *Disciplina delle mansioni e flessibilità: le deroghe all'art. 2103 c.c.*, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Flessibilità e diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, vol. II, 1997.

Giugni, *La lunga marcia della concertazione,* Cacucci, Bari, 113.

Gragnoli, Perulli (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali.* Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, Cedam, Padova, 2004.

Leccese (a cura di), *L'orario di lavoro. La normativa italiana di attuazione delle direttive comunitarie* (D.lgs. n. 66/2003, come modificato dal d.lgs. n. 213/2004), Ipsoa, Milano, 2004.

Leonardi, *Relazioni industriali e bilateralità: quale ruolo per il sindacato,* in QRS, 3, 2002.

Leone, *Gli enti bilaterali all'avvio della riforma del mercato del lavoro,* Bari Economica, n. 4, 2003, 47 ss.

Loffredo, C*onsiderazioni su diritto alla formazione e contratto di lavoro,* in www.unicz.it/lavoro, 2004.

Mariucci, Martinengo, Zilio Grandi, *Relazioni al Seminario di Lavoro e diritto su "Gli Enti bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale",* Venezia - 11 aprile 2003.

McBritton, *Immigrazione e precarizzazione dei rapporti di lavoro,* in www.unicz.it/lavoro, 2004.

Miscione, *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali,* in DPL, n. 36, 1997, 2577 ss.

CNEL, *Notiziario trimestrale sul mercato del lavoro.*

CNEL, *Notiziario trimestrale sulla contrattazione,* giugno 2004.

Pasquini, Serra, *Il ruolo degli Enti bilaterali dopo la riforma,* in Guida al lavoro, supplemento al n. 4, 2003, 21 ss.

Perulli P., Sabel, *Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci a una interpretazione operativa,* in DRI, 2, 1996, 27 ss.

Pinto,Voza, *Il governo Berlusconi e il diritto del lavoro: dal Libro Bianco al disegno di legge delega,* in RGL, n. 3, I, 2002, 453 ss.

Pisani, *La modificazione delle mansioni,* Angeli, Milano, 1996.

Roma, 2002, *Commento al primo contratto unico del settore gas-acqua, in www.ildiariodellavoro.it,* 2002.

Roma, *Le funzioni della retribuzione,* Cacucci, Bari, 1997.

Schiavone, *Arbitrato: disciplina e prospettive, in www.unicz.it/lavoro, 2003,* Sezione Contratti e Accordi, in www.unicz.it/lavoro.

Soloperto, *Il nuovo ccnl dell'area della dirigenza del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali,* in Lav. pubb. amm., 2000, 47 ss.

Supplemento al Notiziario trimestrale sul mercato del lavoro - Confronti regionali (aprile 2004).

Tampieri, *Sicurezza sul lavoro e modelli di rappresentanza,* Giappichelli, Torino, 1999.

Tiraboschi, in *La riforma Biagi del mercato del lavoro,* Giuffré.

Zampini, *Enti bilaterali e previdenza: appunti sulle istituzioni del nuovo stato sociale,* in ILLeJ, vol. V, n. 3, 2003, www.labourlawjournal.it, ISSN 1561-8048.

Zoli, *Retribuzione (impiego privato),* in Digesto disc. priv. - sez. comm., XII, UTET, Torino, 1996, 418 ss.

SEZIONE QUARTA

COSTO DEL LAVORO E RETRIBUZIONI

1. Costo del lavoro e retribuzioni

1.1 Euro, inflazione "percepita", stagnazione economica

Questo Capitolo propone una rassegna delle tendenze che hanno caratterizzato le dinamiche salariali e del costo del lavoro in Italia e si riallaccia idealmente al percorso già tracciato in analoghi lavori per il CNEL di cui l'ultimo risale all'inizio del 2002[1]. Rispetto al precedente Rapporto sono trascorsi solo due anni, ma molte cose sono cambiate nel frattempo.

In particolare, il precedente lavoro proponeva un quadro in cui si cercava di fornire una diagnosi su quali fattori avrebbero potuto e dovuto orientare le dinamiche salariali nel corso della prima fase di adesione dell'Italia alla moneta unica europea. Sono passati ora altri due anni, e possiamo quindi passare dalle congetture all'analisi dei dati. La moneta unica è oramai un dato di fatto e il lasso di tempo intercorso dall'introduzione, anche fisica, dell'euro è sufficientemente lungo.

Vi sono però anche fattori sostanziali relativi ai comportamenti specifici dell'economia italiana che richiedono una riflessione. Non si può tralasciare di puntare l'attenzione sul fatto che la fase di inizio decennio costituisca il periodo di minore crescita nella storia dell'economia italiana dal secondo dopoguerra.

1. CNEL (2002).

I due elementi, euro e stagnazione, non possono essere tenuti disgiunti, se non altro perché strettamente legati essi appaiono nel sentimento diffuso. E' ampia, difatti, la percezione che l'euro abbia "innalzato i prezzi" ben più di quanto le statistiche ufficiali non rivelino, e che da questo sia derivata una flessione del potere d'acquisto del salario e, conseguentemente, dei consumi.

E' bene chiarire sin dall'inizio che questa tesi non convince, come non convincono tutte quelle che si concentrano sui "problemi dei dati". Ovvio che errori di misurazione possono verificarsi, ma non possono certo approssimare la dimensione con la quale essi vengono quotidianamente denunciati, ed avvertiti dai lavoratori.

Se però l'idea che il potere d'acquisto del salario si sia ridotto sensibilmente ha acquisito una tale rilevanza nel sentire degli operatori, non pare inopportuno partire proprio da tale constatazione, allo scopo di fornire, almeno, una dimensione quantitativa ai fatti di cui si discute.

Il primo punto è dunque quello, ben noto, secondo cui i consumatori ritengono che l'inflazione sia stata molto più elevata negli ultimi anni. E' questo quanto si rileva dal primo grafico allegato che confronta l'andamento dell'inflazione in Italia con i giudizi circa l'andamento dei prezzi da parte delle famiglie italiane, cosiddetta "inflazione percepita". Gli altri due grafici allegati, che riportano le medesime variabili per Francia e Germania, servono per sgombrare subito il campo da un equivoco. Questo fenomeno non è tipico del caso italiano, ma comune, pur con intensità e tempi di rientro differenti, a tutti i Paesi che hanno condiviso l'introduzione fisica dell'euro. Se ne trae, per inciso, un'ulteriore conferma del fatto che la maggiore inflazione ha interessato prevalentemente la dimensione psicologica dell'introduzione fisica dell'euro. A meno di non credere ad una sorta di "congiura degli uffici di statistica", non sembra plausibile che undici istituti di statistica nazionali abbiano misurato male la dinamica dei prezzi al consumo.

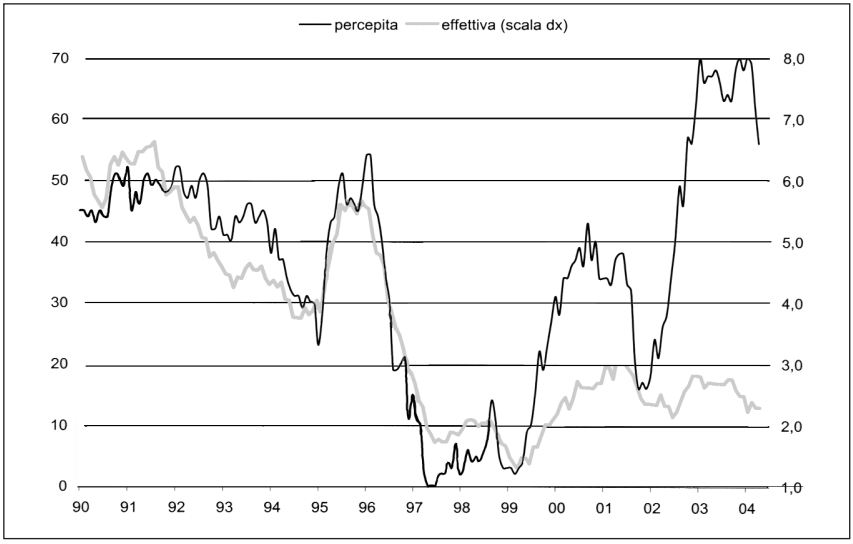
In particolare, una breve rassegna delle tendenze degli ultimi anni mette in luce come, se qualche tensione inflazionistica si è verificata, questa è stata circoscritta proprio ai quei beni di acquisto frequente, per i quali presumibilmente il changeover ha inciso al momento della conversione dei prezzi in euro. Il cambio di unità di conto si è poi sovrapposto a fenomeni specifici che hanno caratterizzato la filiera dei prodotti alimentari. Per questi ultimi si è così registrato un tasso d'inflazione

al consumo mediamente del 3.6 per cento nel triennio 2001-2003, un tasso triplo rispetto a quello del triennio precedente (1.2 per cento). Escludendo tale comparto l'inflazione non ha comunque nel complesso ecceduto di molto negli ultimi anni quella del periodo precedente.

Del resto, dopo la flessione avvenuta a cavallo della metà degli anni novanta, la dinamica dei prezzi al consumo in Italia ha oscillato davvero poco, mantenendosi all'interno di un range veramente stretto fra il minimo del '99 (1.7 per cento) e il massimo del 2003 (2.7 per cento). Allo scopo di cogliere l'importanza di tale risultato giova segnalare come l'abbassamento dell'inflazione italiana degli ultimi anni sia avvenuto pur in concomitanza con un abbassamento del trend di crescita della produttività, fenomeno sul quale ci soffermiamo diffusamente nel seguito. Tale circostanza rafforza la sensazione che nei fatti l'ancoraggio delle aspettative d'inflazione a valori non distanti dai target della Banca Centrale Europea sia riuscito.

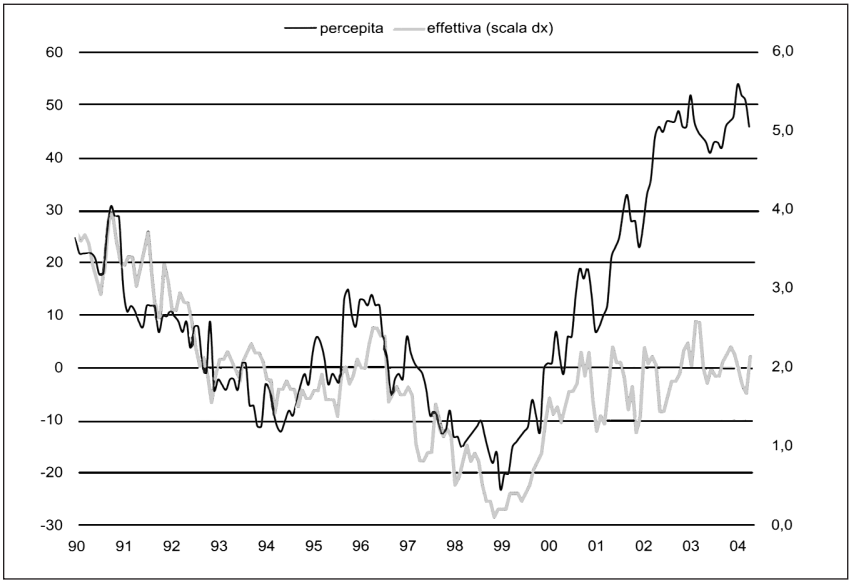
Non si rilevano, in conclusione, discontinuità negli andamenti dell'inflazione italiana tali da rendere conto dell'innalzamento della percezione d'inflazione da parte dei consumatori.

Figura 1.1a - Inflazione effettiva e percepita in Italia



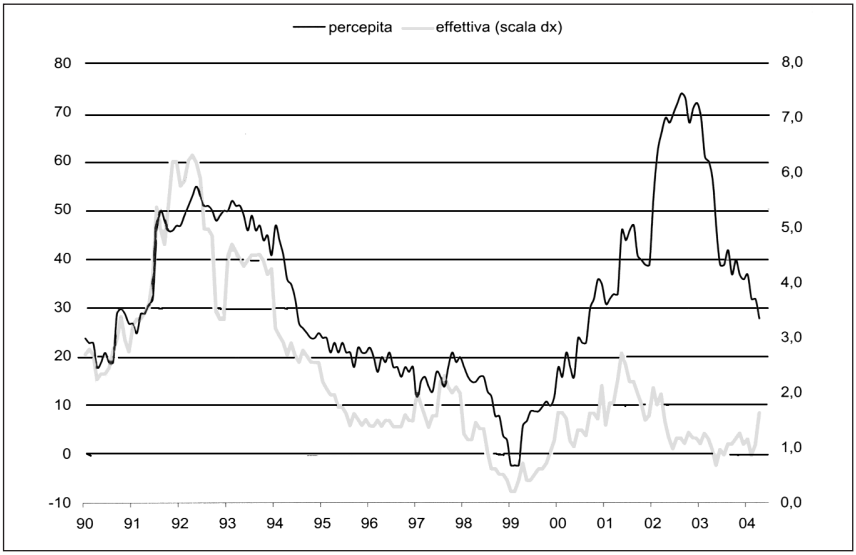
Fonte: elab. Ref. su dati Istat e Isae (1) Indagine consumatori (scala sin.)

Figura 1.1b - Inflazione effettiva e percepita in Francia



Fonte: elab. Ref. su dati Eurostat (1) Indagine consumatori (scala sin.)

Figura 1.1c - Inflazione effettiva e percepita in Germania



Fonte: elab. Ref. su dati Istat (1) Indagine consumatori (scala sin.)

Visto però che la percezione di tassi d'inflazione elevati è comunque un dato di fatto, non si può disconoscere che dietro un fenomeno così ampio e, soprattutto, temporalmente esteso, vi siano elementi di sostanziale disagio e di oggettiva preoccupazione da parte degli operatori economici. Dopo tutto, come ricordato, l'Europa, e l'Italia in particolare, sono stati attraversati nel corso dell'ultimo triennio da una fase di forte debolezza di cui hanno risentito, evidentemente, anche le famiglie. Il reddito è cresciuto poco, i consumi ristagnano, le prospettive si fanno più incerte. Siamo, insomma, in una fase storicamente difficile non tanto per intensità della fase di indebolimento del ciclo (altre fasi, come nei primi anni novanta in particolare, avevano visto recessioni ben più profonde) quanto per la sua durata. Quella che stiamo attraversando risulta difatti la più lunga fase di debolezza dell'economia italiana dal dopoguerra.

1.2 Dal breve al medio termine: tendenze della produttività

Non sorprende che, in una fase di prolungata debolezza del ciclo economico, molti si chiedano se alla base della bassa crescita dell'economia non stiano, più che elementi di breve, tipici delle fluttuazioni del ciclo, fattori che interessano maggiormente le performance economiche di medio termine. Si è aperto in effetti, in Italia, un acceso dibattito che si interroga molto seriamente sull'eventualità che sia in corso una perdita di posizioni da parte del Paese. Più volte è stata utilizzata l'espressione "declino economico" con la quale, pur secondo le diverse accezioni, si accoglie la tesi di un abbassamento del trend di sviluppo dell'economia.

Il fatto stilizzato più importante è certamente costituito dalla stagnazione della produttività. Evitando di entrare direttamente nel tema, possiamo fare riferimento al semplice grafico allegato per porre in luce come, dalla metà degli anni novanta, la produttività dell'economia italiana abbia smesso di crescere.

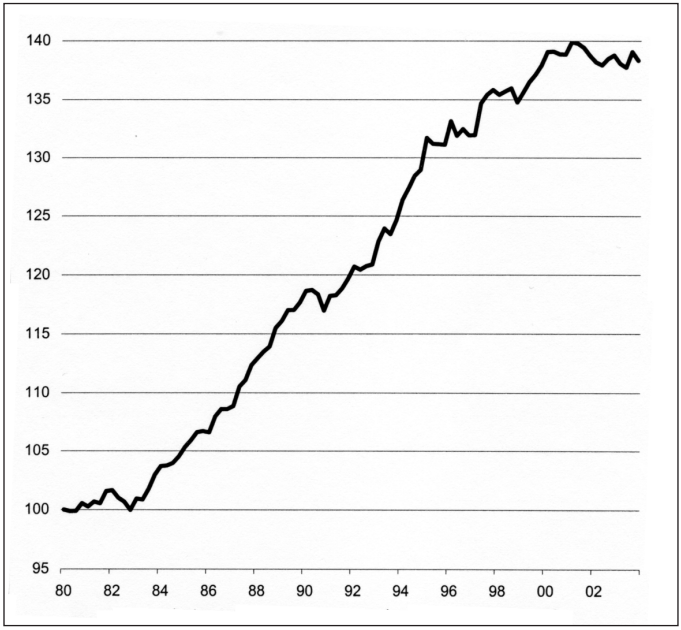
Qualche analisi lievemente più elaborata consente di mostrare come tale risultato non discenda che in misura trascurabile da un decre-

mento del ritmo di accumulazione di capitale fisico. E' piuttosto la "produttività totale dei fattori" ad avere mostrato in Italia una *performance* nel corso degli ultimi anni particolarmente deludente.

Dalla tavola allegata, che scompone contabilmente i contributi dei fattori della produzione alla crescita del prodotto si rileva effettivamente come, nel corso degli ultimi anni, la produttività totale dei fattori abbia fornito un apporto del tutto marginale alla crescita complessiva del sistema.

La decelerazione della produttività totale dei fattori occorsa in Italia si qualifica peraltro per alcune importanti specificità settoriali. E' difatti soprattutto nell'industria che si rileva una forte discontinuità nei ritmi di espansione della produttività.

Figura 1.2 - Italia: produttività del lavoro, totale economia



valore aggiunto per unità di lavoro; a prezzi costanti; l'indice l'80=100
Fonte: elab. Ref. su dati Istat

Figura 1.3a - Totale economia

variazioni percentuali medie annue

	Valore aggiunto	Stock di capitale	Input di lavoro	Produttività del lavoro*	Rapporto capitale lavoro**
1981-90	2,3	2,7	0,6	1,7	2,1
1991-01	1,6	2,0	0,2	1,4	1,8
1981-85	1,8	2,8	0,5	1,3	2,3
1986-90	2,8	2,6	0,7	2,1	1,9
1991-95	1,3	2,0	-0,8	2,1	2,8
1996-01	1,9	2,0	1,0	0,9	1,0

Fonte: elab. Ref. su dati Istat

* Rapporto tra valore aggiunto ed unità di lavoro

** Rapporto tra il tasso di crescita delle unità di lavoro ed il tasso di crescita del valore aggiunto

Figura 1.3b - Totale economia

		Contributi alla crescita del valore aggiunto		
	Valore aggiunto	Stock di capitale	Input di lavoro	Produttività totale dei fattori
1981-90	2,3	0,8	0,4	1,0
1991-01	1,6	0,8	0,1	0,7
1981-85	1,8	0,8	0,3	0,6
1986-90	2,8	0,8	0,5	1,5
1991-95	1,3	0,9	-0,6	1,0
1996-01	1,9	0,7	0,6	0,5

Fonte: elab. Ref. su dati Istat

Figura 1.4 - Produttività totale dei fattori

variazioni percentuali medie annue

	1981-01	**1981-90**	**1991-01**
Totale economia	0,9	1,0	0,7
Settore privato non agricolo	0,8	1,1	0,6
Industria in senso stretto	1,3	1,6	1,1
Trasformazione industriale	1,5	1,8	1,2
Costruzioni	0,5	1,2	-0,1
Servizi privati	0,6	0,6	0,6

Fonte: elab. Ref. su dati Istat

Tale andamento è da ascrivere soprattutto alla composizione settoriale dell'industria italiana. Difatti, le analisi che confrontano le tendenze della produttività al livello dei singoli settori dell'industria, mostrano come nel corso degli ultimi anni gli incrementi di produttività si siano verificati soprattutto nei settori produttori di ICT. Questi settori hanno registrato forti aumenti della produttività perché in essi si è concentrata l'innovazione tecnologica nel corso degli ultimi anni, ed hanno contribuito decisamente ad innalzare la produttività complessiva del sistema. Purtroppo, il peso di questi settori nell'economia italiana è molto limitato. Analisi dell'Ocse riclassificano i settori dell'economia consentendo di individuare quelli produttori di ICT, tanto per l'industria che per i servizi. Per questi ultimi è soprattutto il settore delle telecomunicazioni a generare incrementi della produttività.

Il set di grafici allegato fa riferimento al contributo alla crescita della produttività del lavoro complessiva del sistema da parte di aggregati settoriali costruiti in base alla prevalenza di settori ICT-producing e ICT-using. Permette quindi di cogliere immediatamente il diverso peso che i settori della *new economy* hanno assunto nel determinare la crescita della produttività nei diversi Paesi. In particolare nel primo gruppo di Paesi si presentano le tendenze della maggiori economie extra-europee oltre al Regno Unito. Negli altri due gruppi si considerano le altre economie europee distinte secondo due classi: un gruppo di economie piccole ad alta crescita della produttività e un secondo gruppo costituito dalle economie europee grandi a minore crescita della produttività.

Dalla comparazione proposta nei grafici emerge immediatamente come i settori manifatturieri produttori di ICT abbiano contribuito sostanzialmente alla crescita della produttività complessiva in alcune economie. Nel periodo 1996-2002, difatti, questi settori da soli hanno determinato una dinamica della produttività di quasi mezzo punto percentuale all'anno negli Stati Uniti. Significativo il contributo anche per il Giappone. Paesi a forte specializzazione settoriale nelle industrie ICT hanno poi goduto di benefici sostanziali, come per il caso di Irlanda, Svezia e Finlandia. Diversamente, le economie europee di maggiori dimensioni ne hanno tratto scarso beneficio in virtù del peso limitato di questi settori nella loro struttura produttiva.

Meno marcate sono invece le divergenze quando si guarda ai settori dei servizi produttori di ICT. Questo è avvenuto principalmente in virtù degli incrementi di produttività verificatisi in maniera abbastanza uniforme nei settori delle telecomunicazioni.

Il secondo aspetto rilevante per valutare l'impatto delle nuove tecnologie sulla produttività è relativo agli effetti sui settori che non sono immediatamente produttori di ICT, ma ne sono forti utilizzatori: si pensi ai settori come il credito e la finanza. In questo secondo caso le divergenze nelle performance dei vari Paesi non sono attribuibili alla composizione settoriale della produzione, ma piuttosto alla capacità delle economie di adattarsi alle potenzialità offerte dai nuovi strumenti. Volgendo quindi l'attenzione anche ai settori dei servizi utilizzatori di ICT si scorgono nuovamente differenze tra i diversi Paesi molto pronunciate, con le economie europee continentali più grandi che ancora una volta non sembrano essere riuscite a trarre vantaggio dall'apporto delle nuove tecnologie.

L'Italia è dunque tra i Paesi che hanno per ora perso il treno della recente fase di innovazione per via della scarsa capacità di modificare la struttura settoriale della produzione, e per effetto della minore capacità di cogliere i benefici degli effetti indiretti della nuova ondata tecnologica.

Figura 1.5a-c - Contributi alla Crescita della produttività del lavoro 1996-2002
Settori manifatturieri prodotti di ICT

Fig. 1.5a ***Paesi anglosassoni e Giappone***

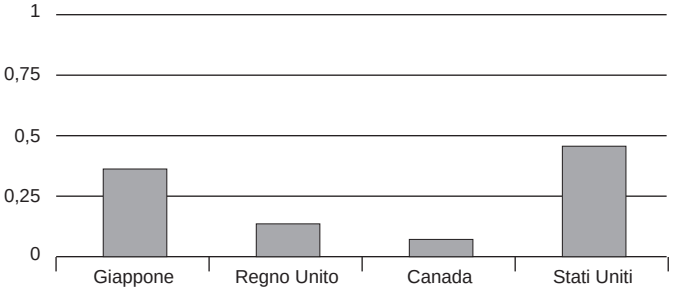


Fig. 1.5b ***Economie europee ad alta crescita della produttività***

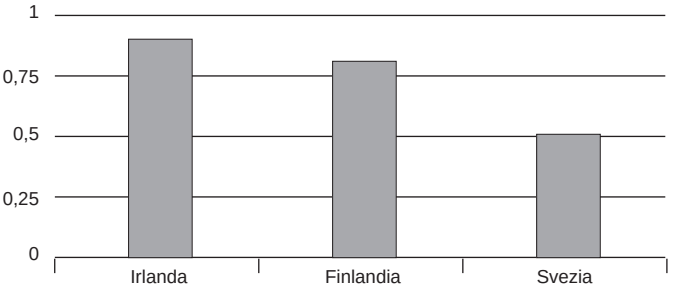
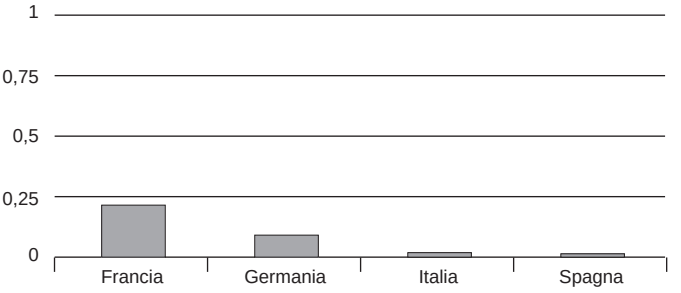


Fig. 1.5c ***Economie europee a bassa crescita della produttività***



Elaborazioni ref. su dati Ocse

Figura 1.5d-f - Contributi alla Crescita della produttività del lavoro 1996-2002
Settori dei servizi produttori di ICT

Fig. 1.5d ***Paesi anglosassoni e Giappone***

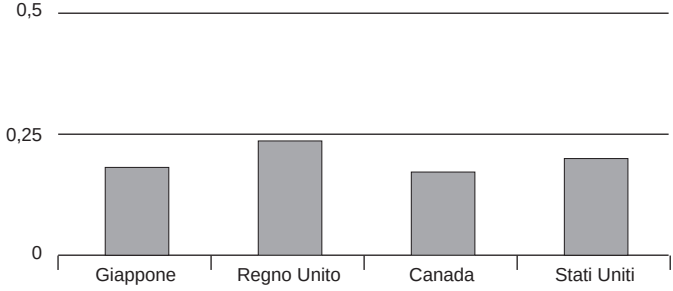


Fig. 1.5e ***Economie europee ad alta crescita della produttività***

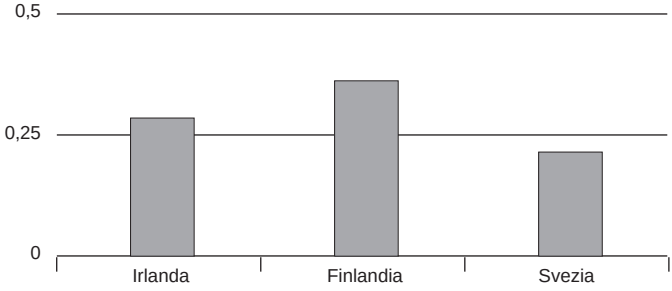
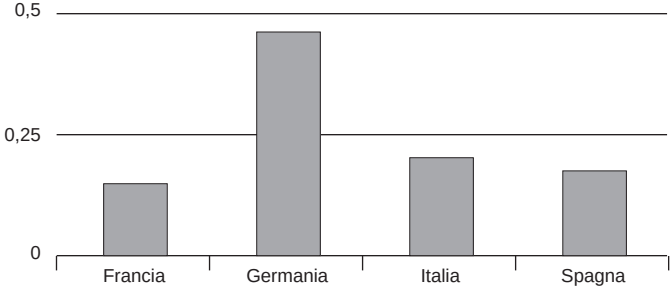


Fig. 1.5f ***Economie europee a bassa crescita della produttività***



Elaborazioni ref. su dati Ocse

Figura 1.5g-i - Contributi alla Crescita della produttività del lavoro 1996-2002
Settori dei servizi utilizzatori di ICT

Fig. 1.5g ***Paesi anglosassoni e Giappone***

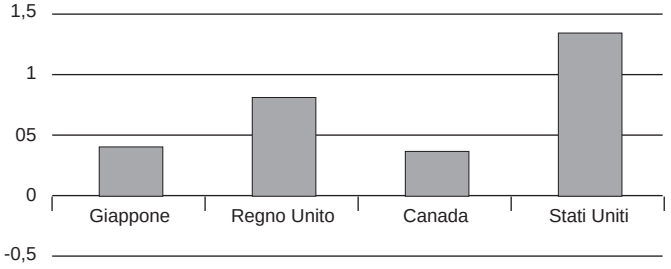


Fig. 1.5h ***Economie europee ad alta crescita della produttività***

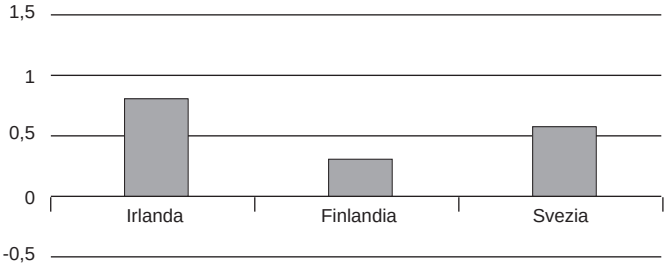
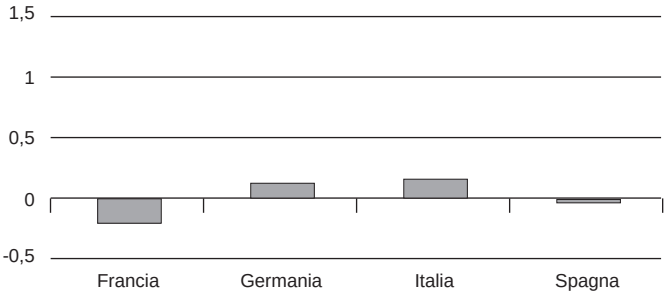


Fig. 1.5i ***Economie europee a bassa crescita della produttività***



Elaborazioni ref. su dati Ocse

Non è questa la sede per approfondire ulteriormente il tema delle cause per cui l'Italia è rimasta indietro rispetto al cambiamento nel trend di crescita della produttività verificatosi in altri Paesi. E' però un dato di fatto che la bassa crescita della produttività italiana sia un fenomeno in atto da tempo, con conseguenze ovviamente di rilievo sulla crescita economica e sul reddito. Se la produttività non cresce, anche il potere d'acquisto dei salari è destinato a ristagnare.

Come si osserva dal grafico 1.6, nello scorso decennio le retribuzioni reali hanno registrato in Italia un periodo di debolezza prolungata, caratterizzato da due fasi. Nella prima parte del decennio si osserva un'ampia contrazione, mentre negli anni successivi si verifica un recupero, sebbene molto graduale. A fine 2003, espresse in termini reali, le retribuzioni sono ancora su livelli inferiori a quelli dell'inizio degli anni novanta.

Una stagnazione dei salari reali protrattasi per oltre un decennio costituisce evidentemente un esito estremamente deludente. A determinare tale andamento hanno concorso principalmente i mutamenti, anche di natura istituzionale, che hanno caratterizzato il nostro mercato del lavoro.

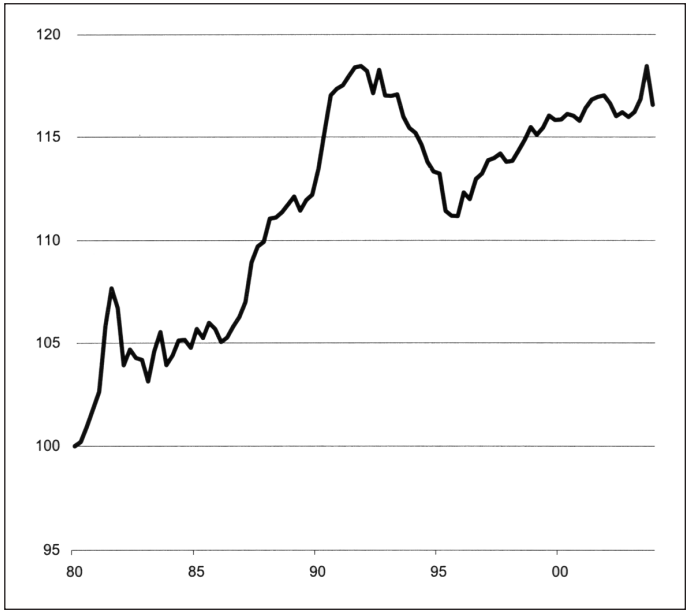
Nella Figura 1.7 si rappresenta un indicatore di "moderazione salariale" costruito come rapporto fra l'indice delle retribuzioni reali e la produttività del lavoro. Nel lungo periodo i salari reali dovrebbero crescere quanto la produttività; una crescita inferiore può derivare o da un innalzamento delle aliquote degli oneri sociali[2] (e in generale di tutte quelle componenti diverse dalla retribuzione che concorrono a determinare il costo del lavoro), come effettivamente avvenuto in Italia nella prima parte degli anni novanta, oppure da una redistribuzione del reddito sfavorevole ai lavoratori. Senza addentrarsi nelle ragioni dei cambiamenti della distribuzione del reddito, è da menzionare come nel corso della prima parte degli anni novanta si sia verificata una contrazione relativamente ampia della quota del lavoro nella distribuzione del valore aggiunto.

---

2. Il che è effettivamente avvenuto in Italia nel corso della prima parte degli anni novanta. La dimensione quantitativa di tale incremento concorre però a spiegare solamente una parte marginale dell'abbassamento che si riscontra nell'indicatore di moderazione salariale.

Il fenomeno sopra menzionato attiene prevalentemente alla prima parte degli anni novanta. Dalla seconda metà dello scorso decennio le retribuzioni reali tornano ad espandersi a ritmi analoghi a quelli della produttività media del sistema. Negli ultimi anni però la produttività in Italia ha interrotto il proprio cammino di espansione e questo spiega la mancata crescita dei salari reali.

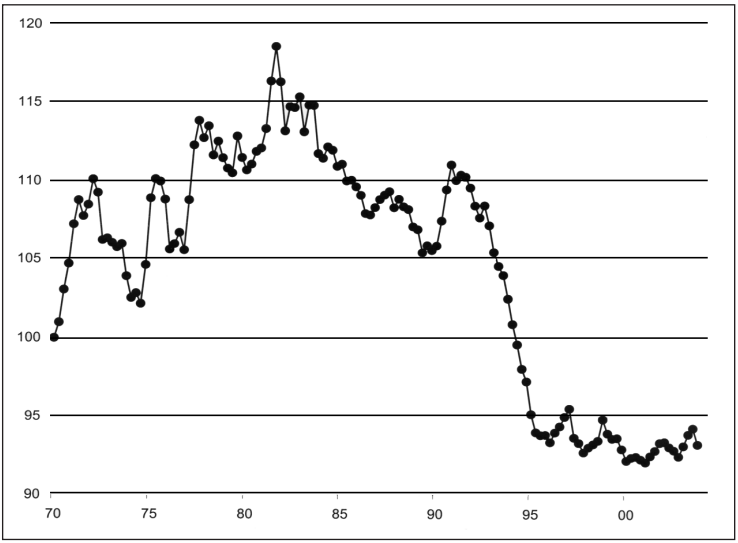
Figura 1.6 - Italia: retribuzioni reali - totale economia



retribuzioni pro-capite di fatto deflazionate con il deflatore dei consumi delle famiglie; Indice l'80=100

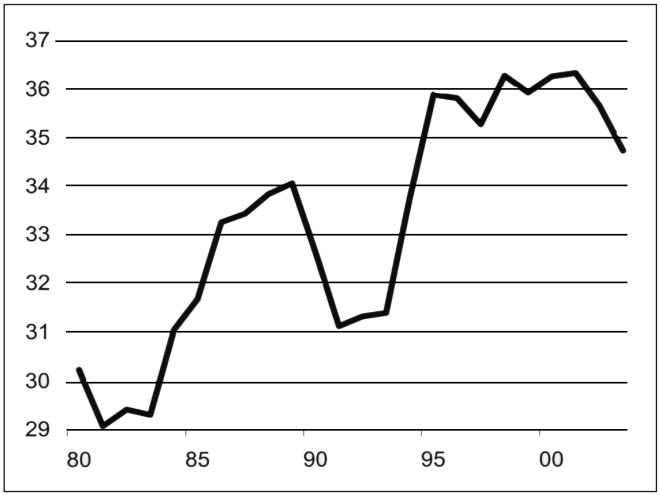
Fonte: elab. Ref su dati Istat

Figura 1.7 - Italia: Indice di moderazione salariale



Rapporto fra retribuzioni reali e produttività; 1970 I =100
Fonte: elab. Ref su dati Istat

Figura 1.8 - Italia: Mol - totale economia



margine operativo lordo; in % del valore agg. a prezzi correnti; calcolato attribuendo alle unità di lavoro autonomo un reddito pari a quello delle unità di lavoro dipendente
Fonte: elab. Ref su dati Istat

Nel corso della seconda metà degli anni novanta è emerso un canale che ha operato nella direzione di fornire un sostegno all'andamento del reddito delle famiglie. Si tratta del forte recupero registrato dal mercato del lavoro. In effetti, si sono esplicati, con risultati in alcuni casi davvero sorprendenti, gli esiti in termini occupazionali che avrebbero dovuto fare seguito alla fase di moderazione salariale della prima metà del decennio. La crescita dell'occupazione è stata assecondata, oltre che dalla moderazione salariale, anche dagli interventi di riforma che hanno reso il mercato del lavoro più flessibile. L'occupazione ha sperimentato incrementi superiori a quelli osservati nel corso degli anni ottanta. Il risultato è particolarmente significativo se si tiene conto che tale tendenza si è affermata contestualmente ad una sostanziale stagnazione dell'occupazione nel Pubblico impiego. La crescita delle unità di lavoro dal '95 è stato superiore ad un milione e mezzo, ma se si guarda al solo settore privato non agricolo l'incremento supera i due milioni di unità di lavoro.

In estrema sintesi possiamo dire che l'effetto della stagnazione dei salari reali è stato almeno in parte contrastato dall'incremento dei livelli occupazionali del sistema. Da rilevare come tale tendenza abbia avuto luogo anche nel corso della fase di decelerazione del ciclo economico: l'Italia è infatti l'unico fra i maggiori Paesi Europei a non avere registrato aumenti del tasso di disoccupazione nel corso degli ultimi anni.

Se, dunque, consideriamo congiuntamente i due risultati, rappresentati da una fase di modesta crescita salariale e dalla buona performance occupazionale, perveniamo ad una tendenza quale quella rappresentata dalla Figura 1.10. L'indicatore mostra l'intero monte retributivo deflazionato con il deflatore dei consumi. E' opportuno segnalare come l'indicatore tenga conto dei salari percepiti dai lavoratori autonomi attribuendo ad essi una retribuzione pari per convenzione a quella media percepita dalle unità di lavoro dipendente.

La variabile aiuta a cogliere i due diversi profili del passato decennio. La prima parte è caratterizzata da una forte caduta del potere d'acquisto del monte retributivo, la seconda presenta invece un percorso di

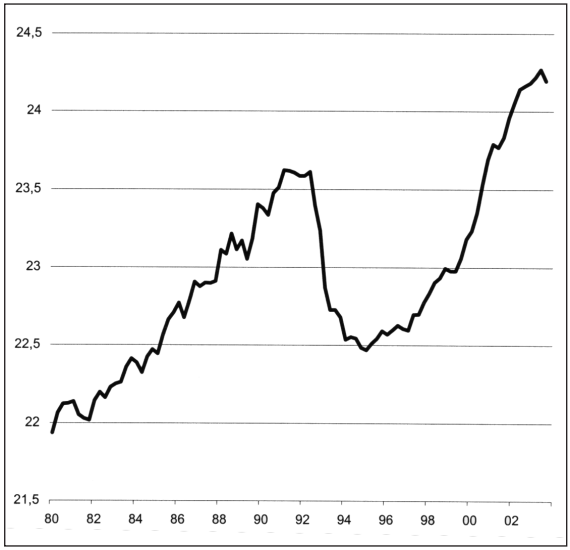
miglioramento. In ogni caso, anche questo secondo indicatore ci segnala come ad inizio 2003 il potere d'acquisto del monte retributivo fosse solamente poco al di sopra dei valori d'inizio anni novanta.

1.5 Uno sguardo al futuro

L'enfasi sui guadagni occupazionali conseguiti nel corso degli ultimi anni è utile al fine di cogliere come il mercato del lavoro italiano sia giunto in prossimità di una svolta che non potrà essere esente da conseguenze in relazione alla struttura della contrattazione nel corso dei prossimi anni. Per sviluppare il ragionamento che segue è opportuno quindi ribadire due fatti stilizzati che fanno da premessa all'analisi che presentiamo.

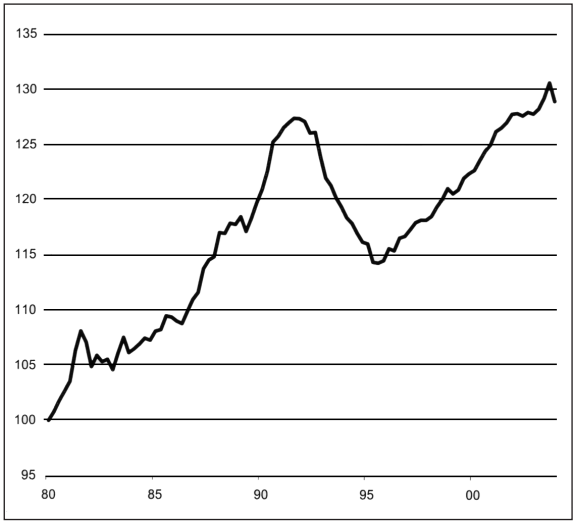
Il primo è costituito dall'abbassamento del trend di crescita della produttività discusso in precedenza.

Figura 1.9 - Italia: Unità di lavoro - totale economia



unità di lavoro standard da contabilità; milioni
Fonte: elab. Ref su dati Istat

Figura 1.10 - Italia: massa salariale reale - totale economia



retribuzioni pro-capite di fatto deflazionate con il deflatore dei consumi delle famiglie moltiplicate per le unità di lavoro totali Indice l'80 = 100

Fonte: elab. Ref su dati Istat

Il secondo è rappresentato dal conseguimento di condizioni di *full employment* in molte aree del Paese. Basti ricordare che il tasso di disoccupazione nel Nord Italia a inizio 2004 si colloca sotto il 4 per cento, valore rimasto pressochè costante nel corso degli ultimi quattro anni, risultato del tutto eccezionale in virtù della fase di stagnazione attraversata dall'economia. Inoltre, riduzioni significative del tasso di disoccupazione sono emerse anche nelle Regioni del Centro dove, ad inizio 2004, il tasso di disoccupazione si è posizionato poco sopra il 6 per cento rispetto a valori intorno al 7.5 per cento d'inizio decennio. Anche in questo caso, ciò che sorprende non è tanto l'intensità della discesa, quanto il fatto che essa si sia verificata in una fase di economia stagnante.

Il tasso di disoccupazione resta molto elevato nel Mezzogiorno, sia pure in presenza di un trend decrescente che dai massimi del '98 (22 per cento) ha visto una discesa al 17.5 per cento nel 2003.

I fatti segnalati - bassa crescita delle produttività, stagnazione dell'economia, forti incrementi occupazionali, bassa crescita dei salari reali - co-

stituiscono un mix di evidenze difficili da riconciliare se si considera solamente il *productivity slowdown* quale spiegazione di fondo delle tendenze. A mettere ordine in questo quadro apparentemente confuso interviene un secondo elemento di cambiamento strutturale nei meccanismi di funzionamento della nostra economia, vale a dire il mutamento dell'offerta di lavoro o, se si preferisce, nelle politiche salariali. E' vero difatti che nel corso degli ultimi anni la stagnazione della domanda è stata compensata, dal punto di vista del mercato del lavoro, dai processi di liberalizzazione del mercato. La stessa moderazione salariale costituirebbe quindi un esito dello schema di politica economica esplicitamente seguito in Italia sin dai primi anni novanta. Il vero quesito per i prossimi anni è quindi abbastanza chiaro. Se è vero che lo schema "moderazione salariale/aumento dell'occupazione" ha rappresentato uno dei tasselli degli sviluppi dell'economia italiana nel corso degli ultimi anni, sino a che punto è plausibile ripercorrere tale strada in un sistema che ha approssimato il pieno impiego in gran parte del territorio nazionale?

Uno sguardo alla tavola allegata mostra come oramai dal 1997 la dinamica retributiva abbia oscillato intorno a valori del 2.5/3.5 per cento, con un'incidenza delle componenti di slittamento salariale tutto sommato contenuta e rimasta all'interno di un range dello 0.5/1 per cento. Nei fatti il target definito in termini di Tasso d'inflazione programmato non è più stato conseguito, e questo ha poi immancabilmente dato luogo a fenomeni di recupero, anche perché nel corso degli ultimi anni la maggiore inflazione italiana rispetto agli obiettivi non è dipesa da andamenti sfavorevoli delle ragioni di scambio. Queste, dopo le forti perdite del 2000, sono migliorate per tre anni consecutivi. Per conseguenza si è allentato il peso del Tasso di inflazione programmato quale vincolo per le dinamiche retributive. Non si può comunque negare che gli assetti della contrattazione siano rimasti in generale orientati a una politica di moderazione sebbene l'ultima fase abbia posto in luce elementi di disallineamento tutto sommato significativi da parte delle retribuzioni nei settori della Pubblica Amministrazione.

L'aspetto più significativo dei numeri riportati non è però quello relativo alla dinamica salariale in sé, quanto piuttosto il fatto che tanto in termini nominali, quanto in termini reali, i salari non abbiano seguito il ciclo economico, né assecondato la decelerazione della produttività. In altri termini, proprio quando la difficile congiuntura economica ha frenato il per-

corso di discesa della disoccupazione e la flessione della produttività ha limitato gli spazi per incrementi delle retribuzioni, si sono prodotti alcuni sintomi di recupero dei salari che, pur di entità contenuta, paiono indicare che qualcosa sta cambiando nel mercato del lavoro italiano. La stessa insistente preoccupazione per l'andamento del potere d'acquisto del reddito, manifestata dai consumatori attraverso la percezione di una forte crescita dei prezzi, è un segnale di malessere avvertito in misura estesa e trasversale da diversi ceti della popolazione. Non è da escludere che il beneficio derivante dalla riduzione della disoccupazione sia bilanciato, nella percezione dai lavoratori, dall'incertezza connessa alla maggiore precarietà dei posti di lavoro. E' diffusa la sensazione, anche fra le componenti sindacali, che un percorso di moderazione salariale così spinto quale quello seguito nel corso degli anni novanta non sia più proponibile.

Questa osservazione ci riporta alle considerazioni iniziali di questo paragrafo e al quesito introdotto in precedenza circa l'eventualità che il mercato del lavoro italiano sia oramai prossimo ad un punto di svolta.

Provando quindi a trarne alcune conclusioni, sia pure in termini puramente qualitativi, l'impressione è che si sia non molto distanti da una svolta legata all'approssimarsi di condizioni di pieno impiego in molte regioni. Una crescita occupazionale senza aumenti delle domande salariali non sarebbe replicabile a lungo, specie se l'attesa fase di inversione del ciclo verrà a materializzarsi, sia pure con ritmi di sviluppo modesti. Ciò implica in altri termini che, al mancato apporto della produttività alla crescita, verrà a sovrapporsi un apporto decrescente dal lato delle forze di lavoro. Le conclusioni in termini di crescita del sistema che conseguono dal ragionamento esposto sono preoccupanti. Ma ve ne sono anche altre relative alla relazione prezzi-salari: i salari reali tendono a recuperare in presenza di un abbassamento della dinamica dell'offerta di lavoro, ma a decelerare in virtù della persistente bassa crescita della produttività. Ci si può trovare nel breve in una situazione in cui la contrattazione non riesce a tenere conto di entrambi i fenomeni, anche perché, in fondo, è stata concepita in un periodo storico in cui la produttività comunque cresceva.

Con tutta probabilità, quindi, nei prossimi anni la dinamica dell'occupazione decelererà, in virtù delle crescenti strozzature d'offerta, ovviamente con forti differenze territoriali. La "produttività apparente

del lavoro" accelererà in quanto vi sarà un minore apporto dell'occupazione alla crescita e, conseguentemente, un'accelerazione del rapporto capitale/lavoro. I salari nominali e reali accelereranno, recependo le diverse condizioni del mercato del lavoro.

Di per sé questa configurazione non si presenta come problematica. E' anzi del tutto ragionevole che un sistema che ha approssimato bassi livelli della disoccupazione cerchi di svilupparsi cercando di guadagnare maggiore efficienza e distribuendo retribuzioni più elevate. Vi è però un aspetto che non convince di questo schema, ed è, evidentemente, la questione del Mezzogiorno.

Se le crescenti domande salariali con cui ci potremmo confrontare nei prossimi anni venissero assecondate dal primo livello della contrattazione, proprio adesso che qualche flessione della disoccupazione comincia a vedersi anche al Sud, ci troveremmo giocoforza in una situazione contraddittoria. Ed è anche per questo che la struttura della contrattazione si trova comunque dinanzi a un bivio. Gli schemi di moderazione salariale perseguiti negli ultimi anni sembrano oramai superati nei fatti per gran parte delle regioni italiane, ma possono ancora dare molto in alcune parti del Paese.

Figura 1.11 - Nord e Mezzogiorno: tasso di disoccupazione

Fonte: Istat, dati destagionalizzati

Figura 1.12 - Inflazione programmata e effettiva, retribuzioni contrattuali e di fatto(1)

Anno di presentazione	Governo	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
DPEF 92	*Amato*	-	**3,5**	**2,5**	**2,0**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DPEF 93	*Ciampi*	-	4,5	**3,5**	**2,5**	**2,0**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DPEF 94	*Berlusconi*	-	-	3,5	**2,5**	**2,0**	**2,0**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DPEF 95	*Dini*	-	-	-	4,7	**3,5**	**3,0**	**2,5**	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DPEF 96	*Prodi*	-	-	-	-	3,9	**2,5**	**2,0**	**2,0**	-	-	-	-	-	-	-	-
DPEF 97	*Prodi*	-	-	-	-	-	2,5	**1,8**	**1,5**	**1,5**	-	-	-	-	-	-	-
DPEF 98	*Prodi*	-	-	-	-	-	-	1,8	**1,5**	**1,5**	**1,5**	-	-	-	-	-	-
DPEF 99	*D'Alema*	-	-	-	-	-	-	-	1,3	**1,2**	**1,1**	**1,0**	**1,0**	-	-	-	-
DPEF 00	*Amato*	-	-	-	-	-	-	-	-	2,3	**1,7**	**1,2**	**1,2**	**1,2**	**1,2**	-	-
DPEF 01	*Berlusconi*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,8	**1,7**	**1,3**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	-
DPEF 02	*Berlusconi*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,7	**1,4**	**1,3**	**1,2**	**1,2**	-
DPEF 03	*Berlusconi*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,4	**1,7**	**1,5**	**1,4**	**1,4**
	FOI(2)	5,4	4,2	3,9	5,4	3,9	1,7	1,8	1,6	2,6	2,7	2,4	2,4	-	-	-	-
	NIC(2)	5,2	4,5	4,0	5,2	4,0	2,0	2,0	1,7	2,5	2,7	2,5	2,7	-	-	-	-
Inflazione effettiva	*IPCA(2)*	-	-	-	-	-	1,9	2,0	1,7	2,6	2,3	2,6	2,8	-	-	-	-
	DCF(2)	5,7	5,0	4,9	5,9	4,6	2,2	2,1	2,1	2,8	2,8	3,1	2,7	-	-	-	-
Retribuzioni	*Totale economia*	4,7	2,7	1,9	3,3	4,1	4,3	2,4	1,8	1,9	2,5	2,1	2,2	-	-	-	-
contrattuali	*Industria s.s.*	5,7	4,1	2,9	3,6	3,4	3,8	2,7	2,1	1,9	1,8	2,8	2,6	-	-	-	-
per dipend.	*AA.PP.*	2,1	0,9	0,4	1,8	5,5	6,5	1,0	1,7	2,4	4,1	2,7	1,6	-	-	-	-
Retribuzioni	*Totale economia*	5,2	4,3	3,0	3,7	5,2	3,4	2,8	3,0	3,2	3,5	2,6	3,2	-	-	-	-
di fatto	*Industria s.s.*	6,9	5,4	3,5	3,4	5,2	3,3	2,8	2,9	2,8	3,4	2,5	2,8	-	-	-	-
per U.L.(3)	*AA.PP.*	2,6	1,8	1,0	2,5	7,8	5,3	0,9	2,9	4,4	4,1	3,4	4,0	-	-	-	-
Produttività	*Totale economia*	1,6	2,5	3,3	2,7	0,8	1,6	0,7	1,0	1,6	0,4	-0,8	0,0	-	-	-	-
del lavoro	*Industria s.s.*	4,3	0,9	5,5	3,4	-0,2	2,4	-0,4	1,5	1,8	0,4	-1,5	0,2	-	-	-	-

Fonte: dati Istat e Dpef vari anni

(1) La prima cifra di ogni riga indica il tasso di preconsuntivo (non indicato dal DPEF '92 per il 1992).

(2) FOI: Famiglie operai e impiegati; NIC: Intera collettività nazionale. IPCA: Indice dei prezzi al consumo armonizzati; DCF: Deflatore dei consumi delle famiglie.

(3) Dati stimati per il 2003 delle AA.PP.

2. Il costo del lavoro: l'Italia nel contesto europeo

Gli anni più recenti sono stati caratterizzati da due fenomeni particolarmente rilevanti per gli effetti che possono produrre sulla comparabilità/convergenza dei prezzi e sulla competitività a livello europeo: da un lato, è stata effettivamente introdotta la Moneta Unica Europea; dall'altro, è stato avviato il processo di allargamento ai Paesi dell'Europa Centrale e dell'Est.

Nel precedente Rapporto era già stato sottolineato come l'esistenza di significativi differenziali di costo del lavoro tra i Paesi Europei, nonché la concomitante esistenza di differenze rilevanti nei sistemi previdenziali e di Welfare, dovrebbero influenzare, almeno nel lungo periodo, le scelte di localizzazione delle imprese e dei lavoratori. Se, da un lato, l'introduzione dell'Euro appare ormai "cosa fatta" e non sembra aver (ancora) alterato in maniera sostanziale gli equilibri socio-economici esistenti tra gli attuali quindici Paesi Membri, dall'altro il recente allargamento rinvigorisce il dibattito sull'impatto che i nuovi soci possono esercitare sugli equilibri (interni ed esterni) che caratterizzano l'assetto dell'Unione Europea.

Questo tema è al momento particolarmente rilevante, dal momento che a Maggio 2004 è avvenuto l'ingresso ufficiale di altri dieci Paesi (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia e Ungheria) nell'Unione Europea. A questo primo folto gruppo dovrebbero fare seguito Bulgaria e Romania nel 2007, mentre la Turchia non sta ancora negoziando l'adesione.

L'allargamento dovrebbe consentire all'economia europea di competere con più forza nei mercati internazionali (contrapponendosi all'egemonia del sistema americano e alla crescente competitività di quello asiatico, soprattutto cinese). Tuttavia, c'è chi vede nell'ingresso dei nuovi Paesi, mediamente caratterizzati da condizioni socio-economiche assai diverse da quelle degli attuali Stati Membri, una "minaccia" per la produzione e l'occupazione interni a ciascun Paese.

In questa sezione del Rapporto ci si soffermerà, quindi, non solo sul differenziale e la struttura del costo del lavoro nei Paesi Membri ma, grazie all'allargamento intervenuto anche nelle indagini sul costo del lavoro a livello europeo, si compirà per la prima volta un'analisi (sulla base di dati omogenei e comparabili) della posizione relativa dei nuovi Paesi.

L'Indagine Europea sul Costo del Lavoro *(European Labour Cost Survey)* ha cadenza quadriennale ed i dati vengono ufficialmente pubblicati con notevole ritardo. Le informazioni disponibili più recenti si riferiscono quindi al 2000, prima ancora dell'introduzione dell'Euro.

Si tenga tuttavia presente che i cambiamenti di politica, quando annunciati e credibili, possono in realtà produrre effetti anche prima del loro avvento[3]. Questo potrebbe essere ancora più sostenibile nel caso dell'Euro, dal momento che i Paesi interessati sono stati sottoposti a obiettivi e vincoli macroeconomici molto stringenti per garantire la stabilità della futura moneta unica. Alcuni "segnali" di cambiamento nei differenziali di costo del lavoro tra i Paesi Membri potrebbero quindi già essere visibili nel 2000[4].

2.1 Il differenziale di costo del lavoro nei Paesi Membri

La Tavola 2.1. riporta il differenziale di costo del lavoro orario e mensile nei Paesi Membri, distinguendo anche i settori industriali dai servizi. Il costo medio di un'ora di lavoro in Europa si aggira intorno ai

3. Nel caso di pure aspettative razionali, un cambiamento nella politica economica può produrre tutti gli effetti attesi anche con il solo annuncio.

4. I dati della European Labour Cost Survey del 2000 sono stati parzialmente pubblicati solo nella seconda metà del 2003. Per questa ragione, i valori monetari sono già espressi in Euro.

22 euro nel 2000 e risulta leggermente superiore nell'industria (22.37 Euro, rispetto a 22.2 nei servizi). L'ordinamento dei due settori si inverte se si considera il costo del lavoro mensile, dal momento che, in media, il numero di ore lavorate nei servizi è maggiore di quello dell'industria.

Fatta 100 la media del costo del lavoro in Europa, il costo del lavoro (orario e mensile) in Italia si attesta intorno ad 85-87, risultando significativamente inferiore a quello dei Paesi scandinavi (128 in Svezia, intorno a 120 in Danimarca), ai Paesi continentali (113-119 in Germania, 103-109 in Francia) e alla Gran Bretagna (107-117). Al di sotto dell'Italia nella graduatoria dei Paesi Membri figurano solo gli altri Paesi mediterranei (Grecia, Portogallo e Spagna) e l'Irlanda.

In termini di differenziale di costo del lavoro, gli attuali Paesi europei possono essere classificati quindi in quattro grandi gruppi. Il gruppo dei Paesi "ad alto costo", comprende i Paesi scandinavi (esclusa la Finlandia) e la Germania, il cui costo del lavoro supera di oltre 15-20 punti la media europea. Seguono nella graduatoria gli altri Paesi continentali (Austria, Francia, Olanda e Lussemburgo), la Finlandia e la Gran Bretagna, dove il costo del lavoro si aggira intorno alla media europea. L'Italia, insieme all'Irlanda, figura tra i Paesi caratterizzati da un costo del lavoro di 10-15 punti inferiore alla media. L'ultimo gruppo di Paesi, a "bassissimo costo" del lavoro, annovera gli altri Paesi mediterranei, dove il costo del lavoro risulta significativamente inferiore (anche del 50-60%, come in Grecia e Portogallo) rispetto alla media europea.

L'ordinamento dei Paesi risulta pressoché costante, sia passando dal costo del lavoro orario a quello mensile, sia considerando separatamente industria e servizi: indipendentemente dalla specializzazione produttiva, i Paesi caratterizzati da un elevato costo del lavoro nell'industria presentano un costo del lavoro relativamente elevato anche nei servizi. Nel caso dell'Italia il costo relativo di un'ora di lavoro nell'industria risulta pari a 81, mentre raggiunge 88 nei servizi. Le differenze si attenuano in termini di costo del lavoro mensile, dal momento che il numero medio di ore lavorate nell'industria italiana risulta relativamente più elevato della media (soprattutto dei Paesi ad elevato costo).

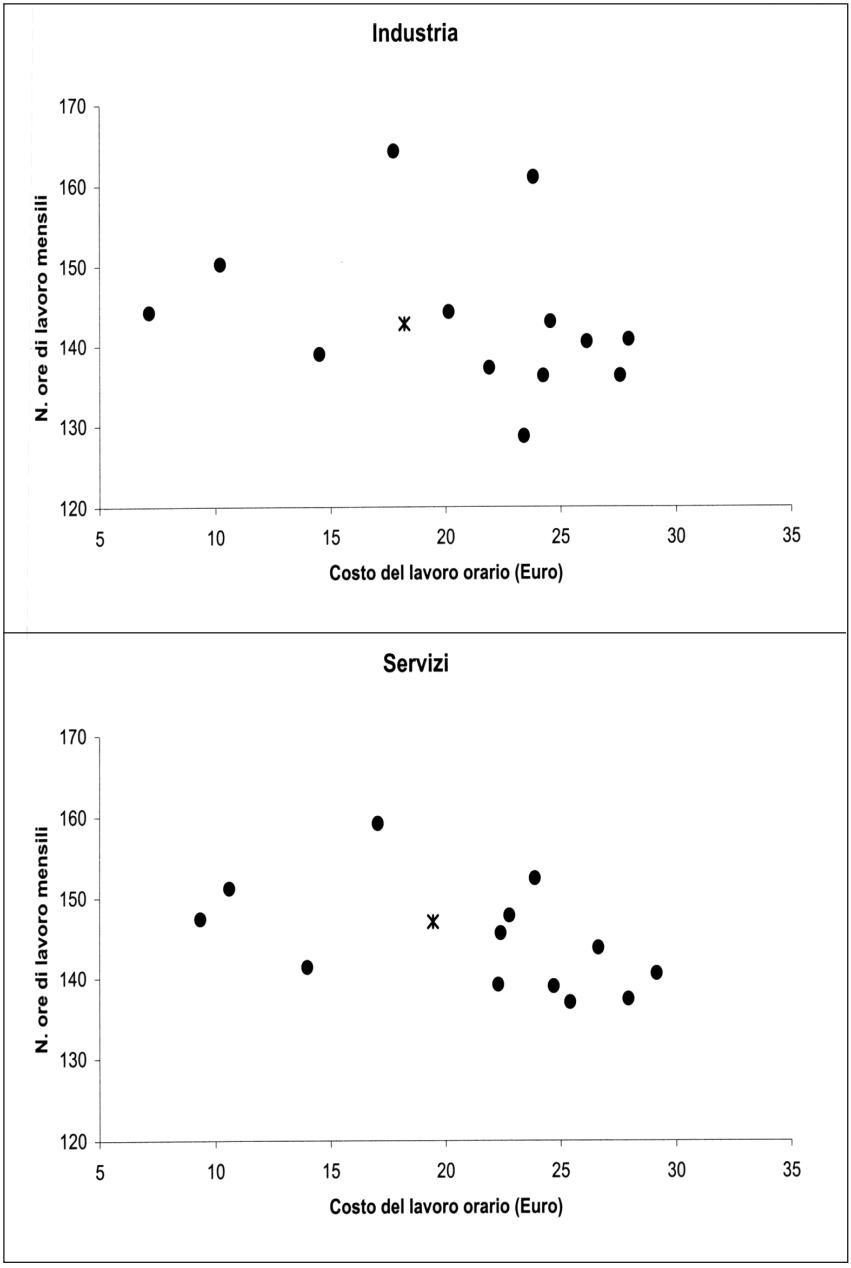
In generale, il numero di ore mediamente lavorate tende a compensare le differenze esistenti nel costo del lavoro orario tra i Paesi Europei. Infatti, come mostra la Figura 2.1, con l'eccezione dei Paesi anglo-sassoni (soprattutto nel caso dell'industria), sembra esservi una relazione negativa tra numero di ore (mensili) lavorate e costo del lavoro orario. Dal lato delle imprese, un basso costo del lavoro rende relativamente più conveniente un utilizzo intensivo di questo fattore produttivo; dal lato dei lavoratori, un basso costo del lavoro presuppone proporzionalmente un salario relativamente basso e richiede quindi un maggior numero di ore di lavoro per raggiungere un determinato livello di reddito (condizionato al costo della vita). Il numero di ore lavorate risulta quindi relativamente più elevato in Grecia, Portogallo e Italia, mentre appare più contenuto nei Paesi scandinavi e in Francia, in quest'ultimo caso anche per effetto della Legge sulle 35 ore. Irlanda e Gran Bretagna sono tradizionalmente caratterizzati da una prevalenza di "orari lunghi", determinati anche da un ricorso diffuso allo straordinario (Deakin e Reed, 2001).

Tavola 2.1 - Costo del lavoro orario e mensile nei Paesi Membri, 2000
Media EU=100

	Costo del lavoro orario			Costo del lavoro mensile		
	Totale	Industria	Servizi*	Totale	Industria	Servizi*
Italia	85	81	88	87	84	90
Austria	106	110	103	109	113	105
Danimarca	122	117	126	119	116	120
Finlandia	99	98	101	97	95	99
Francia	109	105	114	103	99	108
Germania	119	123	111	113	117	106
Gran Bretagna	107	106	108	117	120	115
Grecia	47	46	48	50	49	51
Irlanda	78	79	77	87	90	85
Lussemburgo	104	90	120	109	91	120
Olanda	103	108	100	100	104	97
Portogallo	36	32	42	38	33	44
Spagna	64	65	63	64	66	63
Svezia	128	125	131	128	126	130
Media Paesi Membri (Euro)**	22,29	22,37	22,20	3169	3146	3189

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Labour Cost Survey
* Sono compresi i servizi G-K dalla classificazione Nace Rev. 1
** Non sono disponibili dati per il Belgio

Figura 2.1 - Relazione tra costo del lavoro e ore lavorate, 2000



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Labour Cost Survey

L'ordinamento dei Paesi Membri in termini di costo del lavoro risulta essere nel complesso molto stabile nel tempo, anche se alla fine degli anni Novanta sembrano essere cambiate (in alcuni casi in maniera rilevante) le distanze relative.

La Figura 2.2. confronta, separatamente per l'industria ed i servizi, il differenziale di costo del lavoro rilevato per ciascun Paese nel 1996-97 (asse delle ascisse) con quello del 2000 (asse delle ordinate). Lungo la diagonale principale del grafico il differenziale risulta identico nei due periodi considerati. I punti-Paesi che registrano un aumento del differenziale tendono a disporsi al di sopra della diagonale, mentre i punti-Paesi per i quali il differenziale si riduce tendono a disporsi al di sotto della stessa[5]. La distribuzione dei punti-Paesi lungo la diagonale fornisce quindi indicazioni sia sull'ampiezza dei differenziali (più i punti sono distanti, più le differenze tra i Paesi sono rilevanti), sia sulla stabilità nel tempo dell'ordinamento dei Paesi. Alla luce di queste considerazioni, la Figura 2.2. conferma la relativa stabilità dei differenziali di costo del lavoro nel periodo 1996-2000. Pur non cambiando sostanzialmente la sua posizione nell'ordinamento dei Paesi, in termini relativi il costo del lavoro in Italia è diminuito, soprattutto nei servizi. Una riduzione analoga è avvenuta anche in Austria, Germania e Spagna, mentre il costo è aumentato in maniera significativa in Gran Bretagna. In generale, i servizi hanno sperimentato variazioni nelle differenze relative più rilevanti rispetto all'industria.

Il cambiamento nella posizione relativa dell'Italia è stato essenzialmente determinato dall'andamento contenuto sia delle retribuzioni che degli oneri sociali, con effetti marginali anche sulla composizione del costo del lavoro.

---

5. Si noti che un aumento del differenziale significa una riduzione della differenza rispetto alla media per un Paese il cui costo iniziale risulta inferiore alla media stessa (i.e., inferiore a 100). Ad esempio, se un Paese registra un differenziale pari a 70 nel 1996 e a 80 nel 2000, questo si posizionerà al di sopra della diagonale (il differenziale è aumentato da 80 a 90), ma la differenza del suo costo rispetto alla media si è ridotta, passando dal 20% al 10%. Un ragionamento analogo vale al di sotto della diagonale.

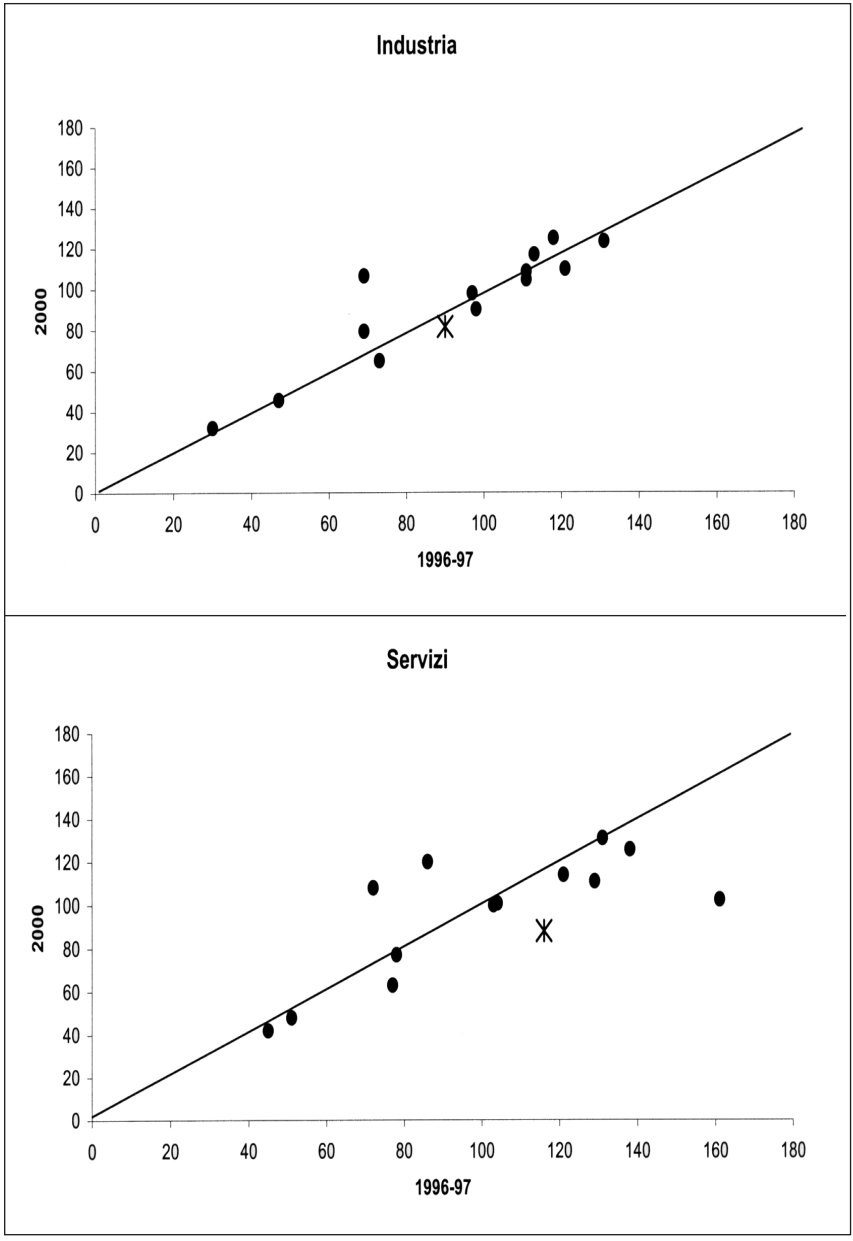
Come già osservato nel precedente Rapporto, l'entità dei differenziali di costo dipende essenzialmente dalla specializzazione produttiva e dalla dimensione media delle imprese operanti in ciascun Paese. Nel caso dell'Italia (e degli altri Paesi mediterranei), la prevalenza della piccola impresa e dell'industria manifatturiera tradizionale ed artigiana, caratterizzate da costi (e salari) mediamente più bassi rispetto alla grande impresa ed ai settori ad alto contenuto tecnologico, può spiegare parte della differenza osservata nel costo del lavoro medio.

Al fine di tener conto di questo effetto di composizione, la Tavola 2.2 riporta il differenziale di costo del lavoro all'interno dei principali settori di attività economica[6]. La classificazione internazionale utilizzata (NACE Rev.1) tiene conto dell'elevata eterogeneità che contraddistingue il comparto dei servizi sia tra i Paesi, sia all'interno di essi.

Pur persistendo un'elevata correlazione positiva nei differenziali registrati nei diversi settori per ciascun Paese (i Paesi caratterizzati da alti livelli di costo del lavoro nei settori tradizionali presentano alti livelli di costo anche nei settori tecnologici ed innovativi), il costo del lavoro in Italia risulta relativamente più vicino alla media europea nell'industria estrattiva ed energetica (-9%), nonché nei trasporti e nel settore dell'intermediazione finanziaria (-4-6%). Le differenze si fanno invece più rilevanti nella manifattura (-20%) e nei servizi alle imprese (-25%), settori nei quali prevalgono la piccola impresa e le attività a basso contenuto tecnologico. I settori nel complesso caratterizzati da differenze nel costo del lavoro relativamente più contenute sono i servizi tradizionalmente più regolamentati (come i trasporti) o più esposti alla concorrenza internazionale (come l'intermediazione finanziaria). In questi settori, ad esempio, il costo del lavoro in Grecia risulta del 30-40% inferiore alla media (rispetto al 60% dell'intera economia). Differenze più attenuate sono registrate anche per i Paesi ad elevato costo del lavoro.

6. Per un'analisi più rigorosa sull'impatto dell'effetto di composizione sui differenziali di costo del lavoro, si rimanda al capitolo 2 della Sezione Quarta in Cnel-Cesos (2002).

Figura 2.2 - Costo del lavoro orario nell'industria e nei servizi: 1996 vs 2000



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Labour Cost Survey

Tavola 2.2 - Differenziale di costo del lavoro orario per settore di attività economica, 2000

Media EU=100

	Ind. estrattiva	Manifattura	Distribuzione energia, gas e acqua	Costruzioni	Commercio	Alberghi e pubblici esercizi	Trasporti e comunicazioni	Intermediari finanziari	Attività immobiliari e servizi alle imprese	Totale
Italia	92	80	91	85	89	88	96	94	76	85
Austria	122	107	125	119	111	96	104	100	105	106
Danimarca	145	114	107	136	133	140	134	102	126	122
Finlandia	96	97	85	109	115	99	109	83	97	99
Francia	85	106	95	107	112	142	89	101	115	109
Germania	139	125	120	111	113	95	n.d.	101	n.d.	119
G. Bretagna	141	103	108	121	104	96	107	117	115	107
Grecia	53	42	55	41	40	73	63	48	48	47
Irlanda	81	76	99	87	73	73	86	72	91	78
Lussemb.	87	97	124	84	88	89	119	122	91	104
Olanda	166	106	112	121	103	97	105	96	98	103
Portogallo	3	31	44	36	43	39	54	55	34	36
Spagna	82	66	85	63	63	68	81	78	50	84
Svezia	134	124	106	134	139	129	139	125	130	128
EU15	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Coeff. Variaz.	0,366	0,277	0,231	0,310	0,293	0,271	0,238	0,223	0,293	0,269

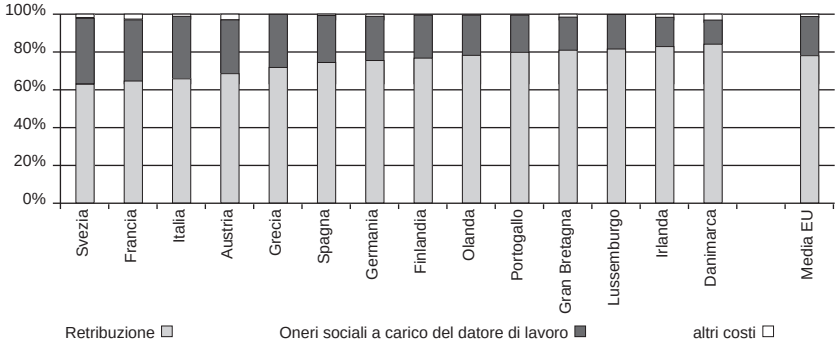
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Labour Cost Survey

Rilevanti differenziali di costo sono associati a una composizione del costo del lavoro notevolmente diversa tra i Paesi Europei. La Figura 2.3 riporta la composizione del costo del lavoro media in Europa e in ciascun Stato Membro. I Paesi sono ordinati in maniera crescente rispetto all'incidenza della retribuzione sul costo del lavoro. In Europa la retribuzione lorda del lavoratore costituisce mediamente circa tre quarti del costo del lavoro totale, mentre gli oneri a carico del datore di lavoro rappresentano poco più del 21% del costo. Una quota residuale (intorno al 3%) è rappresentata da altri costi, essenzialmente costi di formazione (inclusi gli apprendisti). Con l'eccezione del Portogallo e dell'Olanda, tutti i Paesi mediterranei e continentali sono caratterizzati da un'incidenza della retribuzione al di sotto della media, essenzialmente determinata da un maggior prelievo effettuato attraverso i contributi sociali. A questo gruppo si aggiunge la Svezia, dove l'incidenza della retribuzione sul costo del lavoro si attesta intorno al 67%.

La figura mostra chiaramente come l'Italia si distingua sia dalla media dei Paesi europei, sia dagli altri Paesi mediterranei per una più elevata incidenza dei contributi obbligatori (29%, contro il 24-25% di Grecia e Spagna e il 19% del Portogallo), a fronte di una più bassa incidenza della retribuzione lorda (69%, contro il 74% in Grecia e Spagna e quasi l'80% in Portogallo). Gli altri costi sono in Italia del tutto marginali, inferiori al 2% del costo complessivo. L'incidenza degli altri costi è inferiore in Europa solo negli altri Paesi mediterranei, soprattutto in Grecia e Portogallo. L'Italia, insieme alla Svezia, guida quindi la graduatoria europea relativa all'incidenza degli oneri sociali a carico dell'impresa. L'incidenza della retribuzione lorda è particolarmente elevata nei Paesi anglosassoni, soprattutto in Irlanda, dove gli oneri sociali complessivi superano di poco il 10% del costo del lavoro.

Un caso a sé stante è rappresentato dalla Danimarca, dove gli oneri a carico del datore di lavoro raggiungono appena l'8% del costo totale, dal momento che il sistema di Welfare è in questo Paese finanziato quasi completamente attraverso la tassazione generale. La Danimarca si contraddistingue, insieme a Francia ed Austria, anche per la più elevata incidenza delle spese di formazione, che superano il 4% del costo totale.

*Figura 2.3 - Composizione del costo del lavoro Industria e servizi, 2000**



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Labour Survey

* Per l'Italia, i valori al 2000 sono stati calcolati applicando la variazione 1996-2000 stimata su dati OROS ai livelli Eurostat 1997

2.2 La posizione relativa ai Paesi candidati

Nell'introduzione a questa sezione è già stato menzionato il fervido dibattito in corso sugli effetti che l'allargamento dell'Unione Europea potrebbe produrre sulla competitività e gli equilibri degli attuali Stati Membri. Una parte di questo dibattito è influenzata dalle rilevanti differenze socio-economiche esistenti tra gli Stati Membri ed i Paesi candidati.

Le economie dei Paesi candidati sono infatti caratterizzate, rispetto alla media dell'esistente Unione Europea, da un maggior peso dell'agricoltura e dell'economia informale. Le radicali ristrutturazioni degli anni Novanta hanno inoltre portato ad una riduzione dell'industria pesante e del settore pubblico, accompagnate dalla nascita di imprese private medio-piccole, spesso di proprietà straniera.

Tassi di partecipazione al mercato del lavoro in linea con l'attuale media europea sono in alcuni Paesi (ad esempio Ungheria e Romania) accompagnati da bassi tassi di disoccupazione, soprattutto femminile[7].

In Paesi caratterizzati da scarsa creazione di posti di lavoro, bassi sussidi di disoccupazione ed un sistema previdenziale carente, molte persone sono obbligate a integrare il proprio reddito attraverso attività informali, soprattutto nell'agricoltura e nei servizi. Queste persone, che in altri contesti verrebbero registrate tra i disoccupati o gli inattivi, risultano quindi occupate. Nei Paesi candidati il diffondersi dell'occupazione informale è stato accentuato dal processo di privatizzazione e distribuzione delle terre di proprietà pubblica. In alcuni casi, come in Romania, questo processo ha portato ad un estrema parcellizzazione dei terreni, che ha consentito a molte famiglie di sostenersi con la coltivazione di piccoli lotti e l'avvio di correlate attività a gestione famigliare. Le persone interessate, molte delle quali anziane, vengono considerate

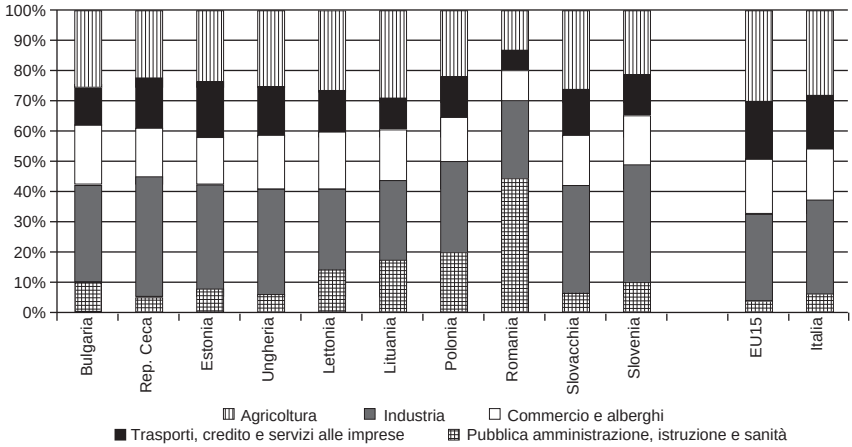
7. Nel 2002 il tasso di disoccupazione in Ungheria era del 5%, rispetto al 7.7% medio dell'Unione Europea. Considerando solo le donne, in Romania il tasso di disoccupazione si aggira intorno al 6.5%, due punti al di sotto della media europea. Le differenze di genere nei Paesi candidati risultano nel complesso meno marcate che negli Stati Membri.

lavoratori autonomi senza dipendenti o coadiuvanti in imprese familiari. Questo fenomeno giustifica anche l'eccezionale incidenza dell'occupazione agricola in Romania, dove rappresenta oltre il 44% dell'occupazione complessiva (Figura 2.4.). Oltre che in Romania, l'incidenza dell'agricoltura risulta particolarmente elevata in Lettonia, Lituania, e Polonia (15-19%), Paesi che si distinguono anche per un'incidenza relativamente modesta (inferiore al 10-13%) dell'occupazione nei servizi privati avanzati (trasporti, intermediazione finanziaria e servizi alle imprese). Rispetto alla media dei Paesi Membri, alcuni Paesi candidati sono inoltre caratterizzati da una relativa maggior incidenza dell'industria (intorno al 40% in Slovenia, Repubblica Ceca e Slovacca).

La struttura produttiva ed occupazionale prevalente nei Paesi candidati rispetto agli attuali Stati Membri si ripercuote sul differenziale di costo del lavoro.

Nel 2000 il costo del lavoro orario nei Paesi candidati è meno di 4 Euro, rispetto agli oltre 22 Euro della media europea (19 Euro in Italia). Il costo del lavoro orario risulta particolarmente basso (inferiore a 2 Euro) in Bulgaria e Romania. Con l'eccezione di Cipro e Slovenia, in tutti gli altri Paesi candidati il costo del lavoro si attesta tra 2 e 5 Euro.

Figura 2.4 - Composizione dell'occupazione per settore, 2001



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Employment and labour market in central European countries

Note: dati per Malta e Turchia non disponibili

La Tavola 2.3 mette chiaramente in luce l'entità dei differenziali di costo esistenti tra la media dell'Unione Europea ed i Paesi candidati. Il costo del lavoro orario nei Paesi candidati risulta infatti pari a circa il 15% di quello medio europeo, con punte del 6-7% in Bulgaria e Romania. Un differenziale relativamente più contenuto (comunque intorno al 40-50%) si registra solo nel caso di Cipro e Slovenia, due economie relativamente marginali (in termini dimensionali) nel contesto dei nuovi Paesi entranti. In Polonia e nella Repubblica Ceca il costo del lavoro risulta più elevato della media dei Paesi candidati, ma costituisce ancora meno del 20% della media europea.

Le differenze permangono evidenti anche confrontando il costo dei Paesi candidati con quello dello Stato membro dal più basso costo del lavoro: fatto 100 il costo del lavoro in Portogallo, quello medio dei Paesi candidati risulta pari a 44 e non raggiunge 60 anche considerando solo Polonia e Repubblica Ceca.

Differenziali di questa entità permangono anche considerando il costo del lavoro mensile, rivelando quindi che il numero di ore lavorate non differisce in maniera significativa tra i Paesi candidati. In particolare, non sembra esservi una chiara propensione ad orari più lunghi nei Paesi caratterizzati dal costo del lavoro orario più basso.

Parte del dibattito sugli effetti del cambiamento si è concentrato proprio sul ruolo che potrebbe giocare il differenziale di costo del lavoro nelle scelte di localizzazione delle imprese e nella mobilità dei lavoratori: sulla base di questo differenziale, le prime sarebbero indotte a localizzarsi nei Paesi candidati, i secondi ad emigrare verso gli attuali Stati Membri.

In realtà, gli studi esistenti sembrano mostrare che l'allargamento non dovrebbe generare ingenti flussi né di imprese, né di lavoratori.

Le scelte di localizzazione produttiva, come dimostrano anche alcune indagini condotte sul Mezzogiorno d'Italia, non sono di solito determinate esclusivamente da fattori di costo, che divengono importanti solo in concomitanza con altri fattori: la qualificazione della manodopera locale, lo stato delle infrastrutture, il regime fiscale e l'eventuale presenza di incentivi (Dell'Aringa et al., 1999).

Lo stesso vale per i lavoratori, le cui scelte di emigrazione dipendono in maniera significativa anche dalle reti famigliari, sociali e culturali in cui sono inseriti (Pederson e Pytlikova, 2004). Studi condotti sul-

la base di metodologie diverse sono giunti alla conclusione comune che il potenziale migratorio associato all'allargamento sarà pari a circa il 3% della popolazione dei Paesi candidati e si tratterà, in ogni caso, di un fenomeno graduale (Commissione Europea, 2001). Il problema è che i flussi non saranno ugualmente ripartiti fra i Paesi dell'attuale Unione Europea, ma tenderanno a concentrarsi nelle Regioni confinanti coi Paesi candidati, soprattutto Germania ed Austria.

Si tenga inoltre presente che, nel caso dei lavoratori, più che il costo del lavoro è la retribuzione a determinare le scelte di (im)mobilità.

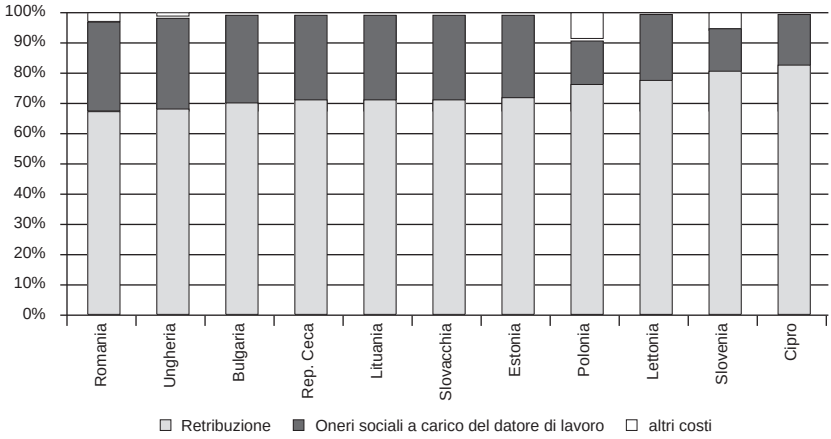
In effetti, l'incidenza della retribuzione sul costo del lavoro complessivo varia notevolmente anche all'interno dei Paesi candidati, oscillando dal 67% in Romania ed Ungheria ad oltre l'80% in Slovenia e Cipro (Figura 2.5). La dispersione nell'incidenza delle retribuzioni (e quindi degli oneri sociali a carico dell'impresa) è nei Paesi candidati più compressa che nell'attuale Unione Europea, pur in presenza di rilevanti differenze tra i Paesi nei sistemi previdenziali e di sicurezza sociale. L'incidenza degli altri costi di lavoro sembra rilevante solo in Slovenia e in Polonia, dove rappresentano, rispettivamente, il 4.5% ed il 7.5% del costo del lavoro complessivo.

Tavola 2.3 - Costo del lavoro orario e mensile, 2000
Media EU15 = 100

	Costo del lavoro orario			Costo del lavoro mensile		
	Totale	Industria	Servizi*	Totale	Industria	Servizi*
Bulgaria	6	6	6	6	6	6
Cipro	48	44	50	52	48	53
Estonia	14	13	14	14	14	15
Lettonia	11	10	12	12	11	13
Lituania	12	12	13	13	12	13
Polonia	20	19	21	21	21	22
Repubblica Ceca	17	17	19	19	17	21
Romania	7	6	8	7	7	8
Slovacchia	14	14	14	14	14	15
Slovenia	40	37	45	41	38	36
Ungheria	17	17	18	18	17	19
Media Paesi Candidati	16	15	17	16	15	18

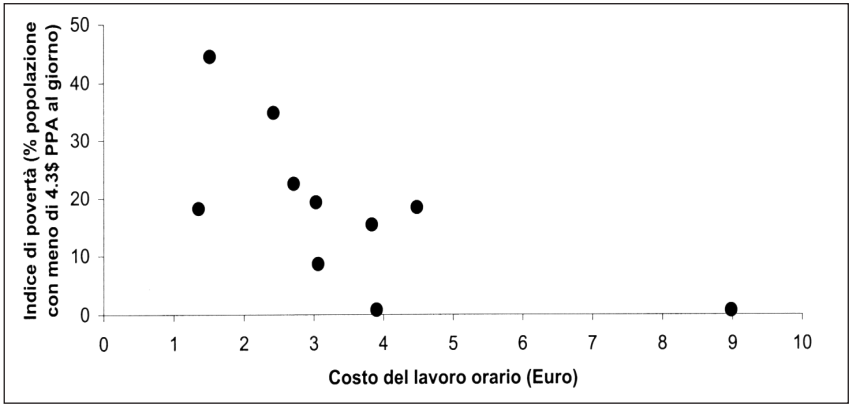
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Labour Cost Survey
* Sono compresi i servizi G-K dalla classificazione Nace Rev. 1
Note: dati per Malta e Turchia non disponibili

Figura 2.5 - Composizione del costo del lavoro Industria e servizi, 2000



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Labour Cost Survey
Note: dati per Malta e Turchia non disponibili

Figura 2.6 - Costo del lavoro e incidenza della povertà



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Labour Cost Survey e World Bank
Note: dati per Malta e Turchia non disponibili

Si noti che la composizione del costo del lavoro in Italia si avvicina molto di più a quella di Ungheria e Bulgaria che a quella della confi-

nante Slovenia. Una graduatoria consolidata dei Paesi Membri e candidati vedrebbe quindi l'Italia comunque ai primi posti in termini di incidenza degli oneri a carico dei datori di lavoro.

Al di là di queste differenze, l'analisi della situazione relativa dei Paesi candidati evidenzia che l'incidenza della retribuzione sul costo totale sembra più elevata proprio nei Paesi già caratterizzati dal costo del lavoro più elevato, suggerendo la probabile esistenza di una relazione negativa tra costo del lavoro (e retribuzione) e povertà. Pur tenendo conto del potere d'acquisto nei diversi Paesi, la quota di popolazione al di sotto di una soglia assoluta di povertà (pari a circa 4 dollari americani al giorno in termini di parità di potere d'acquisto) si riduce infatti all'aumentare del costo del lavoro (Figura 2.6). Risultati analoghi emergono anche considerando indicatori di povertà relativa (ad esempio, la quota di popolazione il cui reddito è inferiore al 50% del reddito nazionale mediano).

3. I differenziali salariali in Italia

3.1 Differenziali salariali e caratteristiche d'impresa

Nei precedenti Rapporti è già stato sottolineato come le caratteristiche d'impresa, in particolare settore di attività e dimensione, siano fattori importanti nello spiegare la dispersione delle retribuzioni sia degli operai, sia degli impiegati negli anni Novanta, almeno fino al 1998 (CNEL-Irs, 1997 e 2000; CNEL-Cesos, 2002).

Fattori quali il grado di concentrazione del mercato, le caratteristiche della tecnologia e dei processi produttivi, la diversa composizione ed organizzazione della forza lavoro, le relazioni industriali (sia a livello settoriale che interne all'impresa) possono giustificare l'esistenza di differenziali retributivi rilevanti al variare del settore di attività e della dimensione dell'impresa.

Nonostante l'elevata persistenza di queste differenze, la crescente pervasività del progresso tecnico e la progressiva globalizzazione dei mercati, unitamente alle recenti riforme istituzionali del mercato del lavoro, dovrebbero influenzare in maniera significativa le distanze retributive esistenti tra diversi settori o gruppi di imprese. E' quindi rilevante aggiornare l'analisi dei differenziali salariali per settore e dimensione aziendale.

Poiché al momento della stesura del presente Rapporto non sono ancora ufficialmente disponibili le usuali informazioni desumibili dell'Archivio delle imprese dell'Inps, l'aggiornamento è stato realizzato

sulla base di una recente indagine condotta dall'Istat sulla "Struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi". L'indagine, avviata nel 1998, è effettuata ogni anno in ottemperanza ad uno specifico Regolamento Comunitario (n. 58/97) che richiede agli Stati Membri di raccogliere informazioni sui risultati economici delle imprese al fine di produrre un quadro comparabile a livello europeo sulla struttura, l'attività e la competitività delle imprese operanti nell'Unione Europea[8].

Nel caso Italiano, la raccolta dei dati è basata su due rilevazioni integrate: un'indagine campionaria sulle imprese con 1-99 addetti (rilevazione PMI - Piccole e Medie Imprese) ed un'indagine esaustiva sull'universo delle imprese con almeno 100 addetti (rilevazione SCI - Sistema dei Conti delle Imprese)[9]. Seppure la fonte in esame non goda dell'esaustività e del livello di disaggregazione degli archivi amministrativi, si distingue per i tempi relativamente più brevi di pubblicazione e per l'aggiornamento delle informazioni pubblicate.

L'indagine raccoglie informazioni anche sul costo del lavoro, le retribuzioni e le ore lavorate per addetto.

Sulla base di questa fonte, la Tavola 3.1. presenta l'andamento del differenziale salariale nei principali settori dell'economia rispetto alla media nazionale dal 1999 al 2001.

La tavola conferma l'esistenza di rilevanti differenze retributive settoriali. Le aziende caratterizzate da retribuzioni più elevate almeno del 60% rispetto alla media nazionale sono quelle estrattive, energetiche e chimiche. Retribuzioni relativamente elevate (superiori del 20% rispetto alla media) sono inoltre corrisposte in gran parte dell'industria metalmeccanica (soprattutto nei settori ad alta intensità tecnologica) e nel settore della carta. Retribuzioni relativamente basse, anche del 25-30% in meno rispetto alla media, sono invece corrisposte nel settore turistico e nelle aziende che offrono servizi sociali, soprattutto nel campo dell'istruzione. Nel complesso, le retribuzioni nel terziario sono più

8. Le informazioni raccolte arricchiscono il data base Comunitario denominato "Structural Business Statistics"

9. Per ulteriori dettagli sulle due indagini si rimanda alle Note informative in Istat (2003).

basse che nell'industria[10] e, all'interno di quest'ultima, risultano decisamente inferiori alla media nelle costruzioni, nel settore tessile e del legno. In assenza di dati aggiornati sui differenziali salariali nel settore del credito[11], l'unico settore del terziario che paga retribuzioni al di sopra della media nazionale (+25-30%) è quello dei trasporti e delle comunicazioni.

L'analisi della recente evoluzione temporale dei differenziali retributivi rivela una lieve convergenza nei livelli salariali corrisposti nei diversi settori (testimoniata dalla riduzione del valore del coefficiente di variazione), che tuttavia non sembra intaccare l'ordinamento dei settori stessi.

La Figura 3.1 illustra l'andamento del differenziale retributivo al variare della dimensione aziendale nel triennio 1999-2001. Il primo riquadro della figura conferma la nota relazione monotona tra livelli retributivi e dimensione d'impresa (Lucifora e Origo, 1997; Oi e Idson, 1999; CNEL-Cesos, 2002): nel 2001 la retribuzione media erogata dalle piccolissime imprese non raggiungeva il 75% della media nazionale, mentre le grandi imprese pagano i loro dipendenti quasi il 30% in più della media. Solo a partire dalle imprese con almeno 100 addetti la retribuzione supera la media nazionale.

Le differenze retributive al variare della dimensione d'impresa sarebbero ancora più rilevanti in termini di retribuzione oraria. Come mostra il secondo riquadro della Figura 3.1, il numero di ore lavorate decresce infatti con la dimensione aziendale, passando da circa 1750 nelle piccole imprese (+3% rispetto alla media nazionale) a poco più di 1700 nelle imprese medio-grandi (-4% rispetto alla media nazionale).

10. Si ricorda che la media del terziario non include il settore del credito.

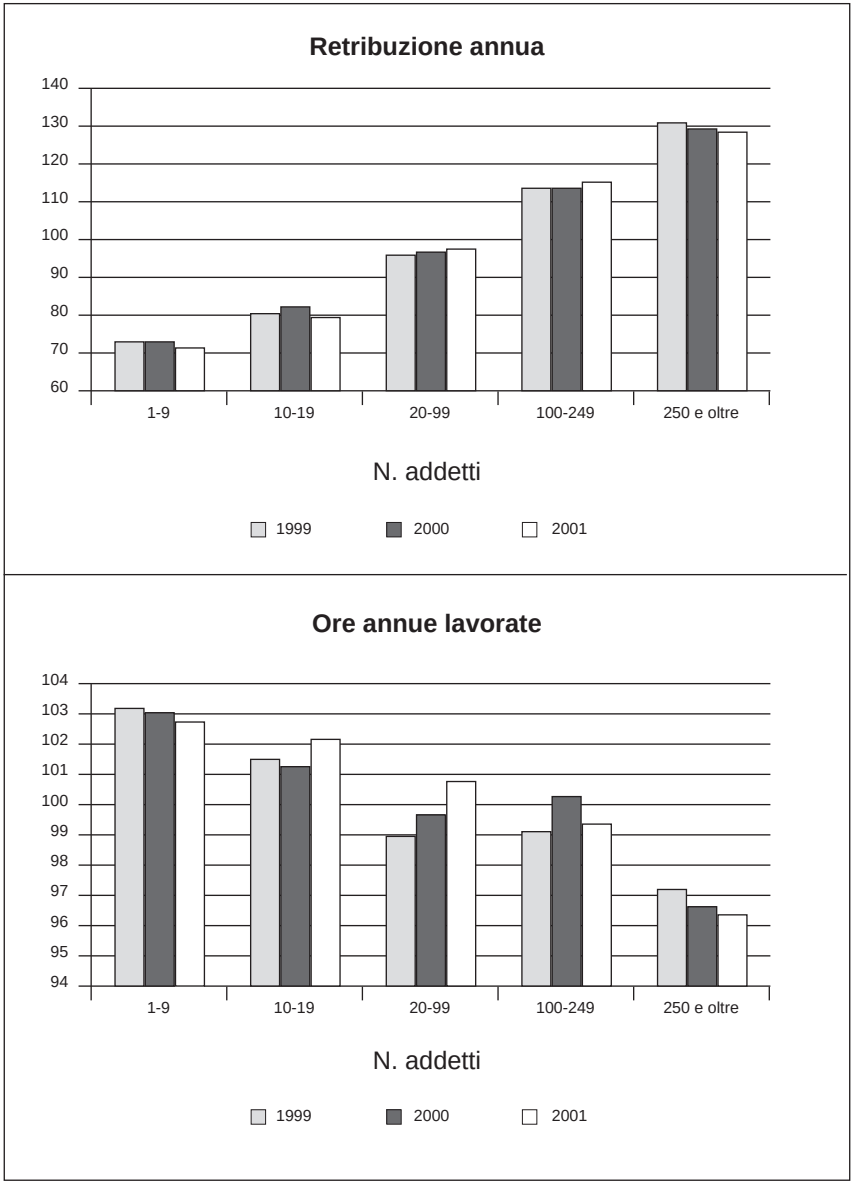
11. Abi (2003), *Rapporto 2003 sul mercato del lavoro nell'industria finanziaria*, Bancaria Editrice, Roma.

Tavola 3.1 - Differenziale retributivo per settore di attività economica, 1999-2001
Media Economia = 100

SETTORI DI ATTIVITA' ECONOMICA	1999	2000	2001
Estrazione di minerali	144	116	122
Attività manifatturiere	103	105	105
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	104	102	103
Industrie tessili e dell'abbigliamento	76	81	81
Industrie conciarie, fabbr. prodotti in cuoio, pelle e similari	75	76	75
Industria del legno e dei prodotti in legno	75	76	78
Fabbr. pasta-carta, carta e prod. di carta; stampa ed editoria	120	122	120
Fabbr. coke, raffinerie di petrolio, trattam. combustibili nucleari	181	182	179
Fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche e artificiali	156	161	157
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	102	104	102
Fabbr. di prodotti della lavorazione di minerali no metalliferi	103	105	104
Produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo	98	99	100
Fabbr. macc. ed appar. mecc., install., montag., riparaz. e manutenz.	114	117	117
Fabbr. macchine elettriche e apparecchiature elettriche ed ottiche	115	117	115
Fabbricazione di mezzi di trasporto	119	120	120
Altre industrie manifatturiere	81	82	84
Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua	164	163	165
Industria in senso stretto	105	107	107
Costruzioni	84	82	83
INDUSTRIA	102	103	103
Comm. ingros. e dett.; ripar. autov., motocicli e beni pers. e per la casa	92	93	93
Alberghi e ristoranti	68	70	69
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	131	125	127
Att. imm., nolegg., inform., ricerca, altre attività profess.	94	94	94
Istruzione	66	70	71
Sanità e altri servizi sociali	78	78	78
Altri servizi pubblici, sociali e personali	92	99	97
TERZIARIO	97	97	97
TOTALE	100	100	100
Coefficiente di variazione	0,274	0,271	0,268

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Indagine PMI e SCI

Figura 3.1 - Differenziale retributivo e di orario per classe dimensionale, 1999-2001



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Indagine PMI e SCI

Tavola 3.2 - Differenziale retributivo per classe dimensionale e comparto di attività economica, 1999-2001
(Media per comparto = 100)

CLASSI DI ADDETTI	1999	2000	2001
Industria in senso stretto			
1-9	68	66	68
10-19	74	75	74
20-99	91	90	91
100-249	112	114	113
250 e oltre	132	132	132
Coefficiente di variazione	0,238	0,245	0,241
Costruzioni			
1-9	87	86	85
10-19	93	93	91
20-99	109	112	114
100-249	163	140	147
250 e oltre	155	168	165
Coefficiente di variazione	0,317	0,306	0,311
Servizi			
1-9	77	78	76
10-19	88	90	85
20-99	98	101	101
100-249	113	110	115
250 e oltre	129	124	123
Coefficiente di variazione	0,186	0,157	0,176

Fonte: elaborazione su dati Istat, Indagine PMI e SCI

L'influenza della dimensione aziendale sui livelli retributivi varia tuttavia notevolmente con il comparto considerato, risultando meno evidente nel terziario che nell'industria (Tavola 3.2). In quest'ultima, la retribuzione media erogata dalle imprese con almeno 250 addetti è quasi il doppio rispetto a quella erogata dalle imprese fino a 9 addetti, mentre nei servizi questo differenziale si attesta al di sotto del 65%.

Questi risultati confermano che non solo la composizione della forza lavoro (in termini di livello di istruzione, specializzazione, inquadramento contrattuale, etc.), ma anche le caratteristiche della produzio-

ne, del mercato e della contrattazione salariale rivestono un ruolo importante nel determinare le differenze retributive esistenti tra imprese di diversa grandezza.

3.2 Il premio salariale del settore pubblico negli anni Novanta

Gli anni Novanta sono stati caratterizzati da cambiamenti istituzionali rilevanti nel Pubblico impiego in Italia ed in Europa (Elliott et al., 1999; Lucifora, 1999). Le riforme messe in atto hanno influenzato significativamente sia le condizioni occupazionali, sia il livello e la struttura delle retribuzioni.

Il processo di riforma del sistema contrattuale e delle relazioni industriali del settore pubblico in Italia, sospinto dall'esigenza di contenimento della dinamica salariale ai fini della realizzazione dei parametri di Maastricht, ha progressivamente indotto una sorta di "convergenza" dei sistemi di determinazione dei salari nel settore pubblico verso il modello del settore privato.

Oltre all'adozione di una struttura contrattuale del tutto simile a quella del settore privato (con un contratto nazionale quadriennale di comparto per la parte normativa e biennale per quella economica, a cui si aggiunge un contratto integrativo a livello di Ente, con validità quadriennale), è stata introdotta una componente incentivante e variabile della retribuzione (paragonabile al Premio di Risultato del settore privato) sia per i dirigenti che, in misura più limitata, per il personale non dirigenziale.

Accanto alla revisione del sistema di determinazione dei salari, la riforma del Pubblico impiego ha introdotto la formazione di competenze specifiche per la gestione del personale in questo comparto, la separazione delle responsabilità dei "politici" da quelle dei dirigenti professionali nelle relazioni sindacali ed una gestione più flessibile dell'occupazione, anche attraverso l'utilizzo di contratti atipici[12] (Bordogna, 2002).

12. La possibilità di utilizzare il lavoro interinale, introdotta formalmente in Italia con la legge 196 del 1997, è stata estesa al settore pubblico solo nell'estate del 2000.

I significativi mutamenti intervenuti negli ultimi anni nel mercato del lavoro (quali l'innalzamento dei livelli di istruzione, l'incremento della partecipazione femminile, l'allungamento della vita lavorativa) hanno inoltre influenzato in maniera significativa la composizione dell'offerta di lavoro sia nel settore privato, sia in quello pubblico.

A fronte di tutti questi cambiamenti, è interessante analizzare come il differenziale salariale tra il settore pubblico e privato si sia evoluto negli anni Novanta, tenendo conto della diversa composizione occupazionale (in termini di caratteristiche socio-demografiche dei lavoratori coinvolti) nei due settori.

Poiché gli archivi di fonte Inps non contengono informazioni sul settore pubblico e le informazioni desumibili dai Conti Nazionali dell'Istat non consentono di tener conto delle caratteristiche individuali, l'analisi del differenziale salariale tra settore pubblico e privato è stata condotta sulla base dei dati desumibili dall'Indagine sui Bilanci delle Famiglie della Banca d'Italia. Rispetto ad altre fonti statistiche o amministrative sui salari[13], i dati di Banca d'Italia presentano il duplice vantaggio di essere relativamente aggiornati (i dati più recenti si riferiscono al 2002) e di essere disponibili ad un elevato livello di disaggregazione (si tratta di dati individuali). Il principale limite, soprattutto rispetto alle fonti di origine amministrativa, consiste nel fatto che i salari sono ricostruiti e forniti dagli individui intervistati, con gli usuali problemi di misurazione e "arrotondamento" che questo tipo di rilevazioni comportano. Va inoltre tenuto presente che le retribuzioni a cui gli individui fanno riferimento sono le retribuzioni nette, che risultano quindi influenzate sia dalla progressività del sistema fiscale, sia dalla composizione del nucleo familiare.

La Figura 3.2. illustra l'evoluzione del differenziale salariale tra settore pubblico e privato in termini di retribuzione oraria ed annua. L'andamento del differenziale è rappresentato per il totale dei lavoratori dipendenti distintamente per uomini e donne. Fatta 100 la retribuzione oraria nel settore pubblico, quella media del settore privato si attesta, a

13. Per una dettagliata analisi delle fonti sulle retribuzioni ed il costo del lavoro, si rimanda all'Appendice in CNEL-Irs (1997).

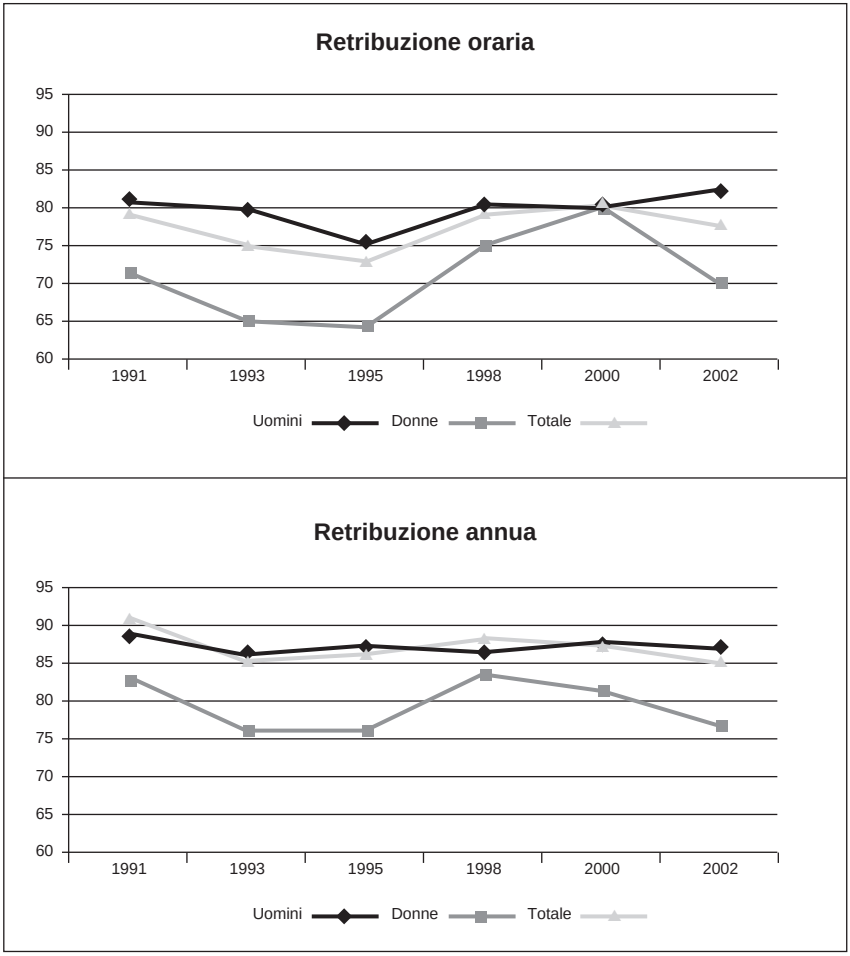
seconda dell'anno considerato, tra 70 ed 80. Il differenziale nei salari orari è aumentato nella prima metà degli anni Novanta, per poi ridursi in maniera significativa, soprattutto per le donne, negli anni più recenti. La retribuzione oraria del settore privato è infatti passata da quasi l'80% di quella del settore pubblico nel 1991, a poco più del 70% nel 1995, per poi recuperare i livelli di inizio periodo negli anni successivi. Le differenze nei salari medi dei due settori risultano generalmente più ampie per le donne, ma la loro evoluzione temporale è simile a quella sperimentata dagli uomini (allargamento nella prima metà del decennio, chiusura nella seconda metà).

Le differenze salariali appaiono relativamente più contenute se si considerano le retribuzioni annue (tra il 10 ed il 15%, intorno al 20-25% per le donne), dal momento che il settore privato è caratterizzato da orari di lavoro più lunghi del settore pubblico.

L'andamento nel tempo del differenziale è in parte determinato dal diverso effetto della congiuntura economica nei due settori e dalle riforme strutturali del Pubblico impiego. La fase recessiva di inizio anni Novanta sembra infatti aver rallentato la crescita salariale del settore privato, ma non quella del settore pubblico: il diverso impatto del ciclo economico può quindi spiegare l'allargamento del differenziale registrato nella prima metà degli anni Novanta. La riforma del processo di contrattazione nel Pubblico impiego e la creazione dell'Aran nel 1993 hanno invece rivestito un ruolo determinante nel processo di moderazione salariale nella seconda metà degli anni Novanta, generando la conseguente riduzione del differenziale retributivo rispetto al settore pubblico (Aran, 1999). E' stato inoltre osservato che l'andamento del differenziale salariale tra settore pubblico e privato è influenzato anche dalla tempistica delle tornate contrattuali, che determinano una progressione retributiva del settore pubblico contraddistinta da anni di forte perdita relativa seguite da fasi di deciso recupero (Aran, 2003).

La persistenza di differenze nelle retribuzioni medie corrisposte nei due settori può in realtà essere giustificata da una diversa composizione della forza lavoro. Se i lavoratori impiegati dal settore pubblico fossero mediamente più istruiti, più qualificati o con una più lunga esperienza lavorativa di quelli occupati nel settore privato, il premio salariale pagato per questi fattori aiuterebbe a spiegare le persistenti differenze salariali tra i due settori.

Figura 3.2 - Differenziale retributivo tra settore pubblico e privato, 1991-2002



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Indagine sui Bilanci delle Famiglie

La Tavola 3.3. effettivamente evidenzia che i dipendenti pubblici sono mediamente più anziani e più istruiti di quelli del settore privato. Inoltre, sono inquadrati in qualifiche relativamente più elevate e hanno maggiori probabilità di essere occupati in maniera continuativa lungo il corso dell'anno.

L'incidenza dell'occupazione part-time è molto più bassa nel settore pubblico (nel 2002, 4.4%, rispetto all'11% del settore privato), che tuttavia presenta orari di lavoro più corti tra i dipendenti a tempo pieno (circa 35 ore nel 2002, rispetto alle 38.5 del settore privato). Il settore pubblico è inoltre caratterizzato da una maggior incidenza delle donne (quasi 50% degli occupati, un'incidenza di oltre dieci punti più elevata che nel settore privato) e di lavoratori coniugati (73%, rispetto al 57% del settore privato).

Con l'eccezione dell'età media e della composizione per qualifica, l'evoluzione nel tempo rivela una sostanziale stabilità nelle caratteristiche socio-demografiche del lavoratore dipendente pubblico, mentre cambiamenti più rilevanti si sono verificati negli anni Novanta nel settore privato, soprattutto in termini di incidenza dell'occupazione femminile (da 29% nel 1991 a 39.5% nel 2002), innalzamento dei livelli di istruzione (da 9.5 anni medi di istruzione nel 1991 a quasi 11 nel 2002) e utilizzo del lavoro part-time (da 4.8% nel 1991 a 11% nel 2002).

I cambiamenti intervenuti nella composizione e nelle caratteristiche medie della forza lavoro occupata nei due settori possono anch'essi contribuire a spiegare l'evoluzione sperimentata dal differenziale salariale.

Per meglio comprendere il ruolo delle caratteristiche socio-demografiche dei lavoratori nel determinare il premio salariale del settore pubblico, è possibile scomporre il differenziale salariale osservato in una parte "spiegata" dalle caratteristiche medie dei lavoratori nei due settori e in una parte "non spiegata", determinata da ritorni differenti per le stesse caratteristiche nei due settori.

La Tavola 3.4 riporta il risultati della scomposizione del differen-

ziale “grezzo” sulla base della tecnica di Blinder-Oaxaca[14]. Nel corso degli anni Novanta, le differenze nelle caratteristiche dei lavoratori occupati nei due settori spiegano una parte rilevante del differenziale retributivo osservato, oscillante tra il 65-66% nel 1993-95 ad oltre il 78% nel 2002.

La parte non spiegata è generalmente più elevata negli anni in cui il differenziale salariale è più ampio, mentre tende a ridursi nella seconda metà degli anni Novanta, in concomitanza con la progressiva chiusura del differenziale stesso. Nel complesso, sembra comunque emergere una convergenza nei ritorni dell’istruzione e dell’esperienza lavorativa nei due settori.

---

14. La scomposizione di Blinder-Oaxaca, nata per studiare le differenze salariali di genere, si basa sulla stima di due equazioni salariali, in questo caso una per il settore pubblico e una per quello privato, del tipo:

$$\log w_{ij} = \beta_j X_{ij}$$

dove il pedice i indica l’individuo i-esimo, mentre j distingue il settore pubblico (j=pu) da quello privato (j=pr). X è un vettore di variabili che colgono le caratteristiche individuali (età, titolo di studio, esperienza, etc.) e del posto di lavoro.

Date le caratteristiche medie dei due gruppi, il salario medio di ciascun gruppo può essere espresso come:

$$\overline{\log w_{ij}} = \hat{\beta}_j \; \overline{(X_j)}$$

dove la barra orizzontale indica i valori medi ed il simbolo ^ i valori stimati.

Utilizzando queste informazioni, il differenziale salariale può essere scomposto in due parti:

$$\overline{\log w_{pu}} - \overline{\log w_{pr}} = \hat{\beta}_{pu}(\overline{X_{pu}} - \overline{X_{pr}}) + (\hat{\beta}_{pu} - \hat{\beta}_{pr})\,\overline{X_{pr}}$$

dove il primo termine misura la parte del differenziale “spiegata” dalla diversa composizione della forza lavoro (in termini di dotazione di fattori produttivi) nei due settori, mentre il secondo coglie la differente remunerazione pagata per il medesimo fattore nei due settori (ovvero la parte “non spiegata” dalle diverse caratteristiche dei due gruppi). Questo secondo termine rappresenta, nella letteratura sul differenziale retributivo di genere, una misura della discriminazione salariale.

Per ulteriori dettagli, si rimanda a Blinder (1973) e Oaxaca (1973).

Tavola 3.3 - Caratteristiche dell'occupazione nel settore privato e nel settore pubblico, 1991 vs 2002

	1991 settore		1992 settore		Variaz. 1991-2002 settore	
	privato	pubblico	privato	pubblico	privato	pubblico
età	37,0	40,7	38,3	44,8	1,3	4,1
anni di istruzione	9,5	12,4	10,6	12,7	1,1	0,3
% donne	28,9	48,9	39,5	49,7	10,6	0,8
% coniugati	64,1	72,3	57,1	73,0	-7,0	0,7
% operai	59,9	17,3	56,8	14,3	-3,2	-3,0
% impiegati	29,4	65,0	34,1	49,7	4,7	-15,2
% intermedi (es.: insegnanti)	9,0	13,7	2,5	24,4	-6,5	10,7
% quadri e dirigenti	1,7	4,1	6,6	11,6	4,9	7,5
% occupati tutto l'anno	92,5	95,9	91,7	95,7	-0,8	-0,2
% con contratto part-time	4,8	3,5	11,0	4,4	6,2	0,9
ore di lavoro settimanali	40,6	35,9	38,5	34,9	-2,1	-1,0

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Indagine sui Bilanci delle Famiglie

Tavola 3.4 - Scomposizione di Blinder-Oaxaca del differenziale retributivo tra settore pubblico e privato, 1991-2002

	Differenziale grezzo*	% parte non spiegata	% parte spiegata**
1991	0,241	29,0	71,0
1993	0,352	33,9	66,1
1995	0,354	34,8	65,2
1998	0,281	33,1	66,9
2000	0,265	31,4	68,6
2002	0,285	21,5	78,5

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Indagine sui Bilanci delle Famiglie

* In(retribuz. oraria pubblico)-In(retribuz. oraria privato)

** Parte spiegata da differenze nella composizione dell'occupazione nei due settori in termini di: sesso, età stato civile, livello di istruzione, esperienza lavorativa, qualifica, contratto, Regione

L'analisi del differenziale sopra presentata si concentra sulla media retributiva condizionata (rispetto alle caratteristiche dei lavoratori) nei due settori. In realtà, se la dispersione dei salari è diversa nei due settori, l'analisi del differenziale medio può nascondere differenziali significativamente diversi al variare della porzione di distribuzione considerata. In particolare, se la dispersione salariale è maggiore nel settore privato, il differenziale salariale risulterebbe più contenuto in corrispondenza dei quantili più elevati della distribuzione rispetto ai primi quantili della stessa (Poterba e Rueben, 1994; Comi et al., 2002). Detto in altri termini, il premio salariale pagato dal settore pubblico potrebbe variare lungo la distribuzione salariale, risultando più rilevante tra i lavoratori a bassi salari rispetto alla media.

La Figura 3.3 illustra l'andamento del premio salariale pagato dal settore pubblico in corrispondenza di diversi quantili della distribuzione salariale. Il differenziale riportato tiene conto delle diverse caratteristiche dei lavoratori occupati nei due settori[15]. La figura mostra che, almeno nella seconda metà degli anni Novanta, il differenziale salariale tra settore pubblico e privato tende a ridursi lungo la distribuzione salariale. Nel 2002, esso è infatti intorno al 10% in corrispondenza del primo decile, si dimezza in corrispondenza della mediana e tende ad annullarsi nella parte più elevata della distribuzione. Questa tendenza emerge anche distinguendo gli uomini dalle donne. Per queste ultime, un premio salariale positivo, per quanto più basso rispetto ai primi quantili, permane anche nella parte più elevata della distribuzione (6-7%, rispetto al 14% del primo decile).

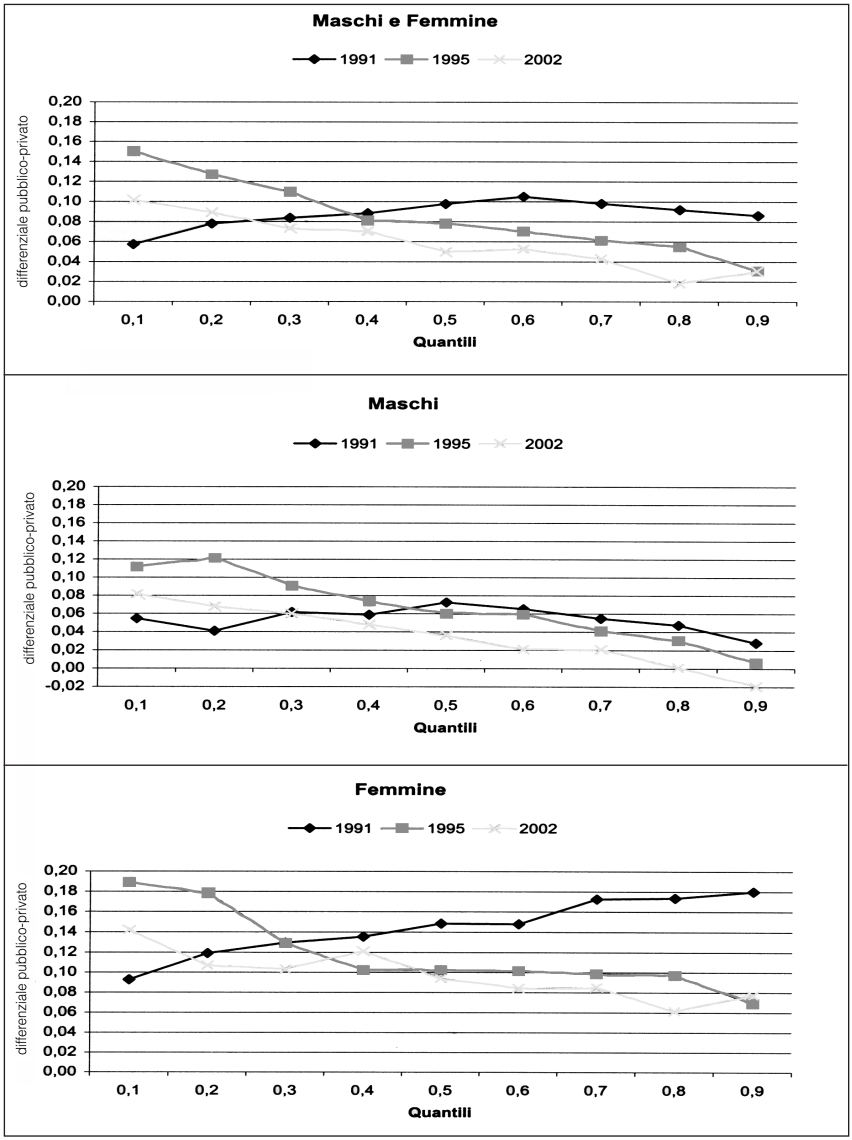
---

15. I differenziali riportati nella figura sono stati stimati con tecniche di regressione quantiliche. In particolare, si assume che il quantile q-esimo della distribuzione condizionata dei salari possa essere espresso come una funzione lineare di un vettore X delle caratteristiche del lavoratore i-esimo:

$$Q^q(\ln W_i/X_i)=X_i\beta+PUB_i*_^q$$

dove PUBi è una variabile binaria che assume valore 1 se il lavoratore è un dipendente pubblico e $_^q$ rappresenta quindi il differenziale salariale tra settore pubblico e privato in corrispondenza del quantile q-esimo. Le figure riportano la stima di questo coefficiente. Per ulteriori dettagli sulla tecnica di stima, si rimanda a Koenker e Basset (1978).

*Figura 3.3 - Differenziale retributivo tra settore pubblico e privato in corrispondenza di ciascun decile della distribuzione salariale**



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Indagine sui Bilanci delle Famiglie

* Stima del premio salariale del settore pubblico sulla base di regressioni quantiliche. Ciascun modello contiene controlli per: sesso, età stato civile, livello di istruzione, esperienza lavorativa, qualifica, contratto, Regione

L'analisi comparata a livello internazionale mostra che questi andamenti emergono anche in altri Paesi, come la Francia e l'Inghilterra (Lucifora e Meurs, 2004).

Rispetto all'inizio del decennio, sono quindi le donne con bassi salari a percepire, a parità di altre caratteristiche, una maggior remunerazione nel settore pubblico rispetto a quello privato. Le riforme avviate nel Pubblico impiego, unitamente all'allungamento della vita lavorativa ed al progressivo aumento della partecipazione femminile, quasi totalmente assorbita dal settore privato, soprattutto dai servizi ad alta intensità di lavoro (come il commercio ed i servizi alle persone), possono giustificare i cambiamenti intervenuti nell'andamento dei differenziali salariali lungo la distribuzione nel corso del tempo.

3.3 Differenze "di genere" e discriminazione salariale: alcune tendenze recenti

Il tema delle differenze retributive "di genere", come già sottolineato in versioni precedenti di questo Rapporto, continua a costituire una priorità di intervento sia nella prospettiva della Strategia Europea per l'Occupazione, sia nell'ambito delle politiche nazionali del lavoro e della formazione e costituisce oggetto di rilevazioni ed approfondimenti[16].

Le Linee Guida emanate nel 2003 dalla Commissione Europea ribadiscono la necessità di attuare al più presto un'effettiva parità uomo-donna sul mercato del lavoro, puntando ad una sostanziale riduzione delle disparità tra i sessi in materia di occupazione, disoccupazione e retribuzione entro il 2010.

L'analisi dei differenziali salariali di genere nei primi anni Novanta, compiuta nel Rapporto precedente sulla base di dati amministrativi, aveva mostrato che, in media, la retribuzione delle donne italiane è del 20% inferiore a quella degli uomini[17].

---

16. Si veda il Rapporto CNEL sul Mercato del lavoro (2003).
17. Si veda il paragrafo 3.3 della Sezione IV in CNEL-Cesos (2002).

Il Piano Nazionale di Azione per l'Occupazione evidenzia che le differenze di reddito sono particolarmente rilevanti soprattutto nelle professioni più elevate e nelle aree più ricche del Paese, a testimonianza dell'esistenza di segregazione occupazionale ed effetti di "glass ceiling" nelle carriere femminili. Il lieve miglioramento della posizione relativa delle donne in termini retributivi verificatosi nel corso dell'ultimo decennio, parallelamente alla crescita della partecipazione femminile, non è stato comunque sufficiente a colmare il gap salariale esistente.

Obiettivo di questa sezione è quello di verificare se ed in che misura il differenziale retributivo tra uomini e donne si sia modificato negli ultimi anni (1998-2002), evidenziando quanto di questo differenziale può essere effettivamente spiegato dalla diversa produttività della forza lavoro per genere. Tale spiegazione è necessaria anche tenuto conto che la contrattazione collettiva non introduce alcuna differenza di genere nella definizione dei salari sia a livello nazionale sia a livello decentrato.

Alla luce dell'obiettivo di analisi ed in assenza di dati amministrativi aggiornati, lo studio del differenziale salariale di genere è stato compiuto sulla base dei dati desumibili dall'Indagine sui Bilanci delle Famiglie di Banca d'Italia[18].

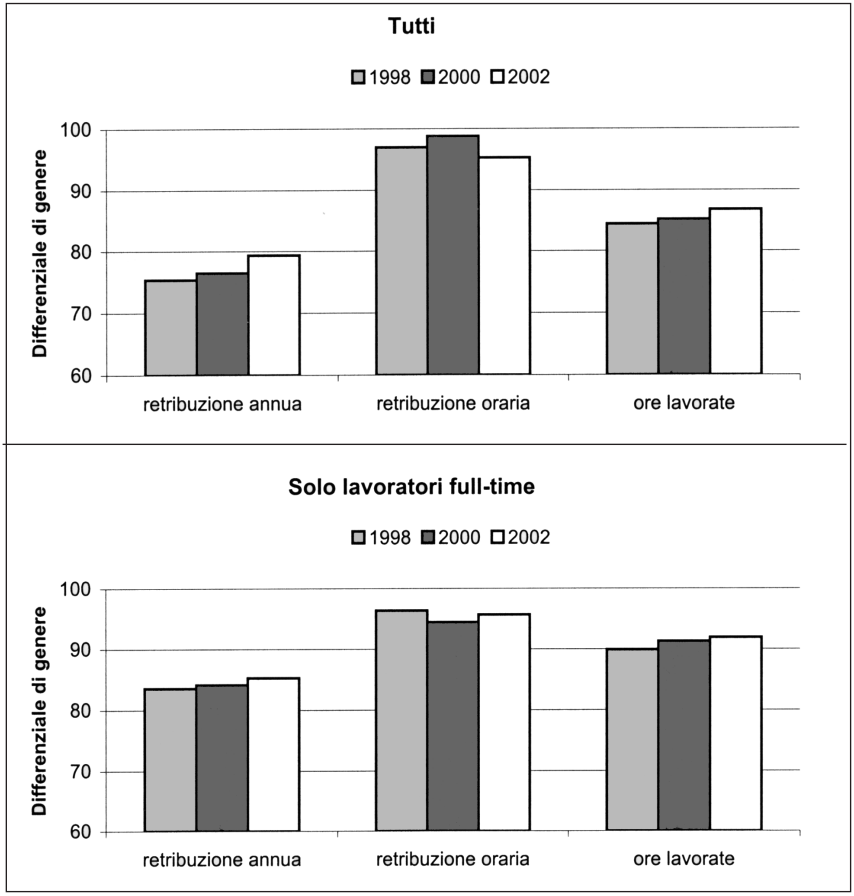
La Figura 3.4 illustra l'andamento del differenziale di genere in termini di retribuzione annua, retribuzione oraria e numero di ore lavorate con riferimento sia al totale dei lavoratori, sia ai soli lavoratori a tempo pieno (eliminando quindi l'influenza della diversa incidenza del lavoro part-time tra uomini e donne).

In linea con quanto rilevato sulla base dei dati amministrativi negli anni precedenti, il differenziale nelle retribuzioni annue percepite dalle donne rispetto agli uomini permane elevato ma in continua riduzione: in media gli uomini guadagnano quasi un quarto in più delle donne nel 1998, il 23.5% in più nel 2000 ed il 20.6% in più nel 2002. Le differenze in esame sono in gran parte determinate dal numero minore di ore lavorate dalle donne rispetto agli uomini. Se si considerano le retribuzioni orarie, infatti il differenziale di genere si attenua significativamente, attestandosi in tutto il periodo intorno al 4-5%.

---

18. Per una disamina dei principali vantaggi e limiti di questa fonte, si rimanda ai primi paragrafi della sezione 3.2. Per un'analisi più dettagliata, si veda invece l'Appendice in CNEL-Irs (1997).

Figura 3.4 - Differenziali di genere, 1998-2002
Uomini = 100



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Indagine sui Bilanci delle Famiglie

Si noti inoltre che la relativa chiusura del differenziale avvenuta nel periodo 1998-2002 è essenzialmente accompagnata da un aumento relativo delle ore lavorate dalle donne (da 33.8 nel 1998 a 34.5 nel 2002, a fronte di una sostanziale stabilità dell'orario settimanale degli uomini intorno a 40 ore). Le differenze in esame si riducono lievemente se si considerano i soli lavoratori a tempo pieno.

La Tavola 3.5 riporta il differenziale salariale “di genere” al variare delle caratteristiche dei lavoratori a tempo pieno nel 1998 e nel 2002. La differenza nella retribuzione annua mediamente percepita da uomini e donne cresce in maniera rilevante con l’età, il livello di istruzione e la qualifica. Mentre le giovani donne guadagnano solo il 5-10% in meno dei loro coetanei, il gap salariale è intorno al 20% per le quarantenni e raggiunge il 25% per le coorti più anziane. Si osservi inoltre che le differenze tendono a ridursi nel tempo per le classi più giovani, anche a seguito di politiche di assunzione e retributive sempre più egualitarie in fase di ingresso nel mercato del lavoro, mentre rimangono pressoché costanti nelle fasce d’età più elevate.

L’analisi per titolo di studio mostra un differenziale salariale inferiore al 20% tra uomini e donne con livelli di istruzione medio-bassi (fino alla scuola superiore), mentre supera il 30% tra i laureati, probabilmente anche a causa di tradizionali differenze di genere nella scelta dei percorsi di studio (tecnico-scientifici *versus* artistico-umanistici) e delle conseguenti possibilità di carriera.

Differenze altrettanto rilevanti emergono per le qualifiche più elevate: in tutto il periodo considerato, le donne dirigenti guadagnano oltre il 35% in meno degli uomini con la stessa qualifica, rispetto al 23-25% dei quadri e al 15-20% di operai ed impiegati. Solo nel caso delle qualifiche intermedie, costituite in larga parte dagli insegnanti, le differenze retributive di genere sono meno rilevanti, attestandosi intorno al 10%.

Si osservi inoltre che le differenze di genere per i livelli di istruzione e le qualifiche più elevati tendono a ridursi solo marginalmente quando si considera la retribuzione oraria. Pur tenendo conto del numero di ore lavorate, le donne guadagnano all’ora il 15% in meno degli uomini tra i laureati, il 20% in meno tra i quadri e i dirigenti.

Nel precedente Rapporto era già stato menzionato il ruolo dell’esperienza e dell’anzianità di servizio nel giustificare parte del differenziale salariale di genere: le donne, per le loro scelte professionali e di cura della famiglia, sono in media caratterizzate da periodi di uscita dal mercato del lavoro più lunghi e conseguente anzianità di servizio più ridotta rispetto agli uomini, con effetti evidenti sulle possibilità di carriera e sui profili retributivi medi per genere.

Le interruzioni di carriera per cura della famiglia risultano un fenomeno particolarmente diffuso soprattutto nei Paesi, come l'Italia, caratterizzati da scarsi servizi di cura per i bambini in età pre-scolare. Lo stretto legame tra servizi di cura e condizione delle donne sul mercato del lavoro è chiaro anche nella Strategia Europea per l'Occupazione, che ha fissato precisi obiettivi quantitativi di medio-lungo periodo in termini di tassi di copertura dei servizi di cura[19].

Il ruolo dell'esperienza lavorativa tra i fattori che possono giustificare l'esistenza di differenze retributive tra uomini e donne emerge anche dalla Tavola 3.6: in media, le donne sono infatti contraddistinte da un'anzianità lavorativa inferiore rispetto agli uomini (rispettivamente, 21 e 19 anni nel 2002) e le differenze aumentano con l'età dei lavoratori. Gli anni di esperienza differiscono significativamente soprattutto tra i lavoratori ultrassessantenni, anche a causa della diversa età pensionabile che caratterizza uomini e donne. Il fatto che il divario negli anni di lavoro tende comunque a ridursi nel tempo ha probabilmente anch'esso contribuito alla riduzione delle differenze retributive di genere nel periodo considerato.

L'analisi del differenziale retributivo "di genere" si è sinora soffermato sul ruolo delle caratteristiche dei lavoratori (quali livello di istruzione, esperienza lavorativa e qualifica) che ne influenzano la produttività e, quindi, la retribuzione. Se le donne sono in media meno istruite, meno specializzate, con anzianità lavorativa più breve degli uomini, ne discende che la retribuzione delle donne sia in media inferiore rispetto a quella degli uomini. Oltre che alle diverse caratteristiche produttive, il differenziale salariale osservato potrebbe essere determinato da fenomeni di segregazione occupazionale: anche se le donne, a parità di qualifica e competenze, non vengono pagate meno degli uomini, possono in realtà essere discriminate in termini di possibilità di carriera e venire occupate solo in settori/imprese caratterizzati da bassi salari.

---

19. Tenendo conto delle peculiarità nazionali dell'offerta e della domanda di servizi di custodia dei bambini e di assistenza alle altre persone a carico, entro il 2010 ciascuno Stato Membro deve fornire servizi ad almeno un terzo dei bambini al di sotto dei 3 anni e ad almeno il 90% dei bambini di età compresa tra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico.

Tavola 3.5 - Differenziale retributivo di genere al variare delle caratteristiche individuali
Uomini = 100

	Retribuzione annua		Retribuzione oraria	
	1998	2002	1998	2002
Classi d'età:				
fino a 29 anni	91	95	104	99
30-39 anni	85	90	97	101
40-49 anni	81	83	96	95
50-59 anni	77	79	95	93
60 e oltre	76	76	96	99
Titolo di studio:				
scuola dell'obbligo	84	83	89	87
diploma sup.	78	83	89	92
laurea	66	69	86	85
Qualifica:				
operai	83	86	83	88
impiegati	81	87	87	91
intermedi	89	92	86	83
quadri	75	78	76	82
dirigenti	61	63	76	80
Totale	84	96	85	96

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Indagine sui Bilanci delle Famiglie

Tavola 3.6 - Anni di esperienza lavorativa per classi d'età

	1998			2002		
	Maschi (a)	Femmine (b)	(a)-(b)	Maschi (d)	Femmine (e)	(d)-(e)
Classi d'età:						
fino a 29 anni	6	5	0,4	6	5	0,8
30-39 anni	15	14	1,3	15	13	1,9
40-49 anni	25	23	2,3	25	23	1,8
50-59 anni	33	30	3,1	33	32	1,7
60 e oltre	43	31	11,6	41	34	7,0
Totale	21	17	3,5	21	19	2,4

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Indagine sui Bilanci delle Famiglie

La Tavola 3.7 riporta il differenziale retributivo per settore di attività e classe dimensionale d'impresa. In termini di retribuzione annua, le donne sono pagate significativamente meno degli uomini soprattutto nei servizi privati, in particolare nel credito (-30%) e nei servizi alle persone (-25%). Il differenziale di genere risulta comunque rilevante anche nella manifattura (-18%), nel commercio (-16%) e nel settore pubblico (-15%), solo in quest'ultimo essenzialmente a causa di differenze nell'orario medio di lavoro[20]. Il divario risulta invece meno evidente nei settori più regolamentati come i trasporti, dove nel 2002 si attesta intorno al 10%, in forte riduzione rispetto a fine anni Novanta. Con l'eccezione del commercio, nel periodo 1998-2002 il divario salariale tra uomini e donne si è comunque ridotto in tutti i settori di attività economica.

Le differenze salariali tra uomini e donne tendono inoltre a crescere, almeno fino a fine anni Novanta, con la dimensione aziendale. Nel 2002 questo fattore sembra rivestire un ruolo meno rilevante, dal momento che il differenziale retributivo di genere permane intorno al 15% (10% se si considera la retribuzione oraria), a prescindere dalla classe dimensionale considerata.

Per meglio comprendere il ruolo delle caratteristiche individuali ed aziendali nello spiegare le differenze retributive "di genere", il differenziale osservato (o grezzo) nel 1998 e nel 2002 è stato scomposto in due principali componenti: una componente "spiegata" dalle diverse caratteristiche produttive che contraddistinguono le donne rispetto agli uomini; una componente "non spiegata", denominata nella letteratura socio-economica "discriminazione", dovuta al fatto che, pur a parità di caratteristiche produttive, le donne vengono pagate meno degli uomini (Altonji e Blank, 1999; Flabbi, 2001).

20. Il differenziale di genere in termini di retribuzione oraria è infatti nel 2002 ancora intorno al 13-15% per la manifattura ed il commercio, mentre si riduce al 2% nel caso del settore pubblico.

Tavola 3.7 - Differenziale di genere al variare delle caratteristiche aziendali
Uomini = 100

	Retribuzione annua		Retribuzione oraria	
	1998	2002	1998	2002
Settore:				
manifattura	80	82	82	85
costruzioni	80	97	81	96
commercio	88	86	101	87
trasporti e comunicaz.	81	91	86	94
credito	66	70	70	79
servizi alle imprese	77	78	83	76
servizi alle persone	67	74	81	83
pubblica amministraz.	80	85	95	98
Dimensione aziendale:*				
fino a 19 addetti	88	86	96	89
20-99 addetti	82	86	91	91
100-499 addetti	83	83	89	89
500 addetti ed oltre	78	86	84	93

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Indagine sui Bilanci delle Famiglie

Tavola 3.8 - Scomposizione di Blinder-Oaxaca del differenziale retributivo di genere, 1998 e 2002

	1998	2002
Differenziale di genere grezzo*	0,29	0,25
parte non spiegata (%)	48,5	56,1
parte spiegata (%)	51,5	43,9
di cui (% su parte spiegata):		
ore di lavoro	42,4	86,6
caratteristiche personali	-1,3	-24,1
caratteristiche aziendali	12,6	14,3
Regione	-2,6	-6,3
contratto (part-time e tempo det.)	49,0	29,5

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Indagine sui Bilanci delle Famiglie
* ln(retribuz. annua uomini) - ln(retribuz. annua donne)
Le caratteristiche personali includono: età, titolo di studio, stato civile, qualifica ed esperienza lavorativa. Le caratteristiche aziendali includono: settore e dimensione aziendale.

La scomposizione del differenziale di genere grezzo è stata compiuta utilizzando la tecnica di Blinder-Oaxaca già introdotta nel paragrafo precedente per scomporre il differenziale salariale tra settore pubblico e privato[21]. I risultati della scomposizione sono riportati nella Tavola 3.8.

In entrambi gli anni considerati circa la metà del differenziale retributivo di genere osservato non è imputabile alle diverse caratteristiche produttive esistenti tra uomini e donne, anche se la parte non spiegata tende a ridursi nel tempo[22]. Tenuto conto delle caratteristiche osservabili dei lavoratori, il differenziale salariale non spiegato (teoricamente imputabile a fenomeni di "discriminazione") permane quindi intorno al 14-15%.

La parte del differenziale spiegata è sostanzialmente determinata dall'orario di lavoro, dalle caratteristiche aziendali e dal tipo di contratto. L'apporto con segno positivo di questi fattori conferma che le donne lavorano un numero di ore inferiore agli uomini e sono più concentrate in settori e tipologie contrattuali a basso salario. Le caratteristiche personali spiegano una parte meno rilevante ma crescente nel tempo del differenziale. Il contributo con segno negativo di questi fattori rivela inoltre che la composizione dei due gruppi è, rispetto a queste caratteristiche, favorevole alle donne. Infatti, seppure queste ultime abbiamo meno esperienza lavorativa degli uomini e siano meno rappresentate tra i quadri e i dirigenti, sono comunque caratterizzate da livelli di istruzione mediamente più elevati e sono più concentrate tra le qualifiche intermedie: questo effetto di composizione tende a ridurre le differenze retributive di genere. Il segno negativo in corrispondenza della Regione di localizzazione, determinato essenzialmente dalle Regioni meridionali (in particolare Campania, Puglia e Sicilia), conferma che il divario di genere tende ad essere meno rilevante nelle aree relativamente meno ricche del Paese.

Nel corso degli ultimi anni si rileva inoltre che la parte spiegata del differenziale di genere osservato è sempre più dovuta a differenze nelle ore lavorate e nelle caratteristiche personali piuttosto che nelle tipologie di contratto utilizzate.

---

21. Per i dettagli sulla tecnica di stima, si rimanda alla nota relativa del paragrafo 3.2.
22. E' interessante confrontare questi risultati con quanto emerso nel caso del differenziale salariale tra settore pubblico e privato, dove oltre tre quarti del differenziale osservato nel 2002 è invece spiegato dalle caratteristiche produttive dei lavoratori.

Riferimenti bibliografici

Abi (2003), *Rapporto 2003 sul mercato del lavoro nell'industria finanziaria*, Bancaria Editrice, Roma.

Abraham, K. e Farber, H. (1987), *"Job duration, seniority and earnings"*, American Economic Review, 77.

Altonji, J. e R. Blank (1999), *"Race and gender in the labor market"*, in Handbook of Labor Economics, O. Ashenfelter e D. Card (a cura di -), vol. 3C, North-Holland.

Aran (1999), *Newsletter Aran sulle retribuzioni*, Roma.

Aran (2003), "La crescita retributive pubblica e private: un confronto di medio periodo", in *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, Luglio, Roma.

Banca d'Italia (vari anni), *Relazione annuale*.

Blinder, A. (1973). "Wage discrimination: Reduced form and structural estimates", *Journal of Human Resources*, 8.

Bordogna, L. (2002), *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni. Un'indagine sull'esperienza del quadriennio 1998-2001*, FrancoAngeli.

CNEL-Cesos (2002), *Contrattazione, retribuzioni e costo del lavoro in Italia 2000-2001*, Documenti CNEL, 23.

CNEL-Irs (1997), *Rapporto sulle retribuzioni e sul costo del lavoro,* Giuffrè editore.

CNEL-Irs (2000), *Rapporto sulle retribuzioni e il costo del lavoro,* Documenti CNEL, 30, Roma.

CNEL (2002), *Rapporto sulla distribuzione e redistribuzione del reddito in Italia e in Europa,* (2000-2001), Roma.

CNEL (2002) *Rapporto sull'utilizzo del Fondo per la retribuzione accessoria nei contratti integrativi delle amministrazioni pubbliche (quadriennio 1998-2001),* Roma.

CNEL (2003), *Rapporto sul mercato del lavoro 2002,* Documenti CNEL, Roma.

CNEL (2004), *Notiziario trimestrale sul mercato del lavoro,* Roma.

CNEL (2004), *Supplemento al Notiziario trimestrale sul mercato del lavoro - Confronti regionali,* Roma.

CNEL (vari anni), *Banca dati su Retribuzione,* Orario e Costo del lavoro, consultabile 'on line' sul Portale del CNEL www.cnel.it.

CNEL (vari anni), *Banca dati sul mercato del lavoro,* consultabile 'on line' sul Portale CNEL www.cnel.it.

Comi, S., Ghinetti, P e Lucifora, C. (2002), "La distribuzione dei salari nel settore pubblico e nel settore privato: Un'analisi disaggregata", in *Mobilità Salariale ed Occupazionale in Italia,* Vita e Pensiero.

Commissione Europea (2001), *The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement,* Information Note, Lussemburgo.

Commissione Europea (2003), *Employment in Europe 2003,* Luxembourg.

Deakin, S. e Reed, H. (2001), "River crossing or cold bath? Deregulation and employment in Britain in the 1980s and 1990s", in Esping-Andersen, G. and Regini, M. (a cura di -), *Why deregulate labour markets?,* Oxford University Press.

Dell'Aringa, C., Origo, F. e Samek, M. (1999), "Il mercato del lavoro nel Mezzogiorno: il ruolo del costo e della flessibilità del lavoro", *l'Industra*, 2.

Elliot, R., Lucifora, C. e Meurs, D. (1999), *Public sector pay determination in the European Union*, Macmillan: London.

Eurostat (2002), "Labour Cost Survey 2000 - candidate countries", *Statistics in Focus*, 23.

Eurostat (2003), "Labour Cost Survey 2000 - Member States", *Statistics in Focus*, 7.

Eurostat (2003), "Labour Cost Survey 2000 - EU Member States and candidate Countries", *Statistics in Focus*, 18.

Eurostat (2003), *Employment and labour market in Central European Countries*, Lussemburgo.

Flabbi, L. (2001), "La discriminazione: evidenza empirica e teoria economica", in *Manuale di Economia del Lavoro*, Brucchi Luchino (a cura di-), Il Mulino, Bologna.

Istat (2003), "Struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi", *Statistiche in Breve*, Ottobre, Roma.

Katz, L. e D. Autor (1999), "Changes in the wage structure and earnings inequality", in *Handbook of Labor Economics*, O. Ashenfelter e D. Card (a cura di -), vol. 3A, North-Holland.

Knoenker, R. e Bassett, G. (1978), "Regression quantiles", *Econometrica*, 46.

Lucifora, C. (1999), "Rules vs bargaining: pay determination in the Italian public sector", in Elliot, R., Lucifora, C. e Meurs, D., op. cit.

Lucifora, C. e Meurs, D. (2004), "The public sector pay gap in France, Great Britain and Italy", *IZA Discussion Papers*, 1041.

Lucifora. C. e F. Origo, (1997), "I differenziali retributivi 1990-1994: un'analisi sui micro-dati tratti dagli archivi Inps", in: CNEL-Irs, op. cit.

Oaxaca, R. (1973). “Male-female wage differentials in urban labor market”, *International Economic Review,* 14, 3.

Oaxaca, R. e Ransom, M. (1994), “On discrimination and the decomposition of wage differentials”, *Journal of Econometrics,* 61.

Oi, W.e T. Idson (1999), “Firm size and wages”, in *Handbook of Labor Economics,* O. Ashenfelter e D. Card (a cura di -), vol. 3B, North-Holland.

Pederson, P. e Pytlikova, M. (2004), “Selection or Network Effects? Migration Flows into 27 OECD Countries, 1990-2000”, *IZA Discussion Papers*, 1104.

Poterba, L. e Rueben, K. (1994), “The distribution of public sector wage premia: new evidence using quantile regression methods”, *NBER Working Papers,* 4734.

Topel, R. (1991), “Specific capital, mobility and wages: wages rise with job seniority”, *Journal of Political Economy,* 99.

SEZIONE QUINTA

APPROFONDIMENTI TEMATICI

1. La regolazione dei rapporti di lavoro per via legislativa e la contrattazione collettiva nel biennio 2002-2003

1.1 Interventi legislativi del biennio 2002-2003

L'arco temporale al quale fa riferimento il presente Rapporto (biennio 2002-2003) è stato caratterizzato da una consistente produzione legislativa, che ha riformato radicalmente la regolazione del mercato del lavoro, soprattutto ad opera della c.d. Legge Biagi e del suo decreto attuativo in materia di occupazione e mercato del lavoro[1] (ispirati per lo più dall'obiettivo di accrescere la c.d. flessibilità dell'impiego), ma anche delle nuove regole sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro[2] e delle norme per l'emersione del lavoro sommerso[3].

Non sono mancati ulteriori interventi su tematiche lavoristiche, conseguenti alla necessità di adeguarsi alla normativa comunitaria (e questo è il caso della riforma dell'orario di lavoro e del lavoro notturno[4]; delle norme sulla parità di trattamento[5]; del codice sulla protezione dei dati personali[6]; di alcune disposizioni in tema di sicurezza

1. L. 14 febbraio 2003, n. 30 e D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276.
2. D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 contenente norme di modifica al D.Lgs. n. 181/2000.
3. L. 23 aprile 2002, n. 73 recante disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare e L. 22 novembre 2002, n. 266.
4. D.Lgs. 8 aprile 2003 n. 66, attuativo delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE.
5. D.Lgs. n. 215 e n. 216 del 9 luglio 2003, attuative rispettivamente delle direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE.
6. D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, attuativo della direttiva europea 2002/58/CE.

sul lavoro[7] e dei comitati aziendali europei[8]); di razionalizzare alcuni nodi applicativi di discipline pregresse, con interventi sugli strumenti di politica attiva dell'occupazione e anche con provvedimenti *ad hoc* per fronteggiare problemi settoriali e gravi crisi occupazionali (ad esempio, in materia di lavori socialmente utili e di proroghe degli ammortizzatori sociali[9], di disposizioni urgenti per l'occupazione e, in particolare, per fornire soluzioni alla crisi occupazionale di imprese sottoposte a procedure di amministrazione straordinaria[10]); di completare, con significative modifiche, l'attuazione di precedenti discipline (si pensi al processo di revisione della legislazione sulle cooperative, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore[11]; alle modifiche e integrazioni al Testo Unico in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità[12], al riordino in tema di parità e pari opportunità fra uomo e donna[13] e alle norme sulla regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari[14]).

Non vanno, poi, dimenticate le leggi comunitarie che contengono, come di consueto, disposizioni per l'attuazione di obblighi comunitari di interesse lavoristico, sia mediante delega legislativa o autorizzazione al Governo all'emanazione di regolamenti, sia provvedendo diretta-

7. D.Lgs. 23 giugno 2003, n. 195, in adempimento all'art. 21 della Legge comunitaria per il 2001 e traspositivo della direttiva 89/391/CEE.
8. D.Lgs. 2 aprile 2002, n. 74, attuativo della direttiva 1994/45/CE.
9. L. 31 luglio 2002, n. 172, recante disposizioni urgenti in materia di occupazione e previdenza.
10. L. 17 aprile 2003, n. 81
11. D.Lgs. 2 agosto 2002, n. 220 e art. 9 L. n. 30/2003.
12. D.Lgs. 23 aprile 2003, n. 115.
13. D.Lgs. 31 luglio 2003, n. 226, che trasforma la Commissione nazionale per la parità in Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna.
14. L. 30 luglio 2002, n. 189 contenente alcune modifiche alla normativa in materia di immigrazione e L. 9 ottobre 2002, n. 222 in materia di legalizzazione del lavoro irregolare degli extracomunitari.

mente ad alcuni adeguamenti della normativa vigente[15]. A queste si aggiungono, poi, le leggi finanziarie, recanti numerose disposizioni che riguardano direttamente e indirettamente la regolamentazione giuridica dei rapporti di lavoro[16]. Un cenno merita anche la legge emanata per dare concreta attuazione alla riforma costituzionale dell'art. 117 Costituzione[17].

Limitatamente al settore previdenziale e assistenziale, salvo alcuni interventi molto specifici a favore di categorie e settori particolari[18] e un provvedimento *omnibus* (in materia di tutela pensionistica, di benefici a favore dei lavoratori esposti all'amianto, di contenzioso nelle invalidità civili e di assistenza sociale)[19], si è ancora fermi al confronto-scontro sia tra le forze politiche che con le Parti Sociali per quanto attiene la riforma degli ammortizzatori sociali e quella del sistema pensionistico pubblico e privato.

---

15. L. 1 marzo 2002, n. 39 (Legge comunitaria 2001) che, in via diretta provvede ad alcuni adeguamenti della normativa vigente a quella comunitaria in tema di sicurezza e del lavoro e delega, invece, in materia di orario di lavoro (a cui si è dato attuazione con il D.Lgs. n. 66/2003).

    L. 3 febbraio 2003, n. 14 (Legge comunitaria 2002), contenente deleghe per la modifica della Legge 23 luglio 1991, n. 223 relativamente all'adeguamento ai vincoli comunitari dell'ambito soggettivo di applicazione (Direttiva 98/59/CE, a cui si è dato attuazione, di recente, con il D.Lgs. 8 aprile 2004, n. 110 che ha esteso le norme sui licenziamenti collettivi anche ai datori di lavoro non imprenditori); in via diretta, invece, introduce modifiche alla disciplina sulla sicurezza sul lavoro, del lavoro notturno e del lavoro interinale.

    L. 31 ottobre 2003, n. 306 (Legge comunitaria 2003), contenete deleghe per l'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro (Direttiva 2002/73/CE).

16. L. 27 dicembre 2003, n. 289 e L. 24 dicembre 2003, n. 350, meglio note, rispettivamente come Legge finanziaria 2003 e Legge finanziaria 2004.

17. L. 5 giugno 2003, n. 131.

18. D.Lgs 13 marzo 2002, n. 79, contenente norme sull'indennità giornaliera di inabilità assoluta per gli sportivi professionisti; L. 27 dicembre 2002, n. 288 che dispone provvidenze in favore dei grandi invalidi; L. 7 marzo 2003, n. 38, in materia di agricoltura; L. 15 luglio 2003, n. 189 contenente norme per la promozione della pratica dello sport da parte delle persone disabili.

19. L. 24 novembre 2003, n. 236.

Le caratteristiche e le dimensioni di questi *Approfondimenti tematici* obbligano a limitare l'analisi della produzione legislativa del biennio 2002/2003 ai soli profili che coinvolgono il rapporto tra legge e contrattazione collettiva, ovvero alle norme che demandano all'autonomia collettiva il compito di disciplinare alcuni aspetti dei diversi istituti, ora stabilendo criteri e modalità attuative, ora fissando limitazioni o priorità, ora individuandone specifici contenuti e, comunque, anche a quelle disposizioni che, in vario modo, prevedono il coinvolgimento delle Parti Sociali, con evidenti effetti sul sistema di relazioni industriali.

Salvo a ritornarci nel corso dell'esposizione, va detto sin d'ora che il biennio in esame si caratterizza ancora per uno stretto rapporto tra fonte legislativa e fonte contrattuale che, tuttavia, assume una nuova veste: la sostituzione delle prassi di concertazione, in fase di elaborazione delle leggi, con un più debole e meno vincolante dialogo sociale ha, infatti, portato a un indebolimento dell'autonomia collettiva, specie nella gestione della flessibilità e a un'apertura di spazi alla contrattazione individuale. In questo contesto vengono previste nuove opportunità di partecipazione a funzioni di gestione del mercato del lavoro, soprattutto mediante la valorizzazione degli Enti bilaterali. In riferimento ai soggetti negoziali, in linea con il passato, si continua a riprodurre un rapporto di delega tra fonte legale e contrattazione collettiva, mediante il ricorso alla formula selettiva delle associazioni comparativamente più rappresentative, che, tuttavia, nel mutato clima del sistema di relazioni sindacali (in particolare, per le rotture che si sono verificate nelle relazioni tra le grandi Confederazioni) hanno evidenziato i problemi politici e giuridici connessi all'efficacia dei contratti collettivi e alle regole della rappresentanza.

1.2 Orario di lavoro

Ampiamente superato il termine del 23 novembre 1996 previsto in sede comunitaria e dopo una condanna della Corte di Giustizia[20], l'8 aprile 2003 è stato emanato il D.Lgs. n. 66, che dà attuazione alla Direttiva 93/104/CE, modificata dalla successiva 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.

20. Corte Giustizia 9 marzo 2000 (causa C-386/98), in *Raccolta*, 2000, I, 1277.

In via preliminare, il legislatore enuncia l'obiettivo del decreto, ovvero la regolamentazione dei profili della disciplina del rapporto di lavoro connessi all'organizzazione dell'orario, nel pieno rispetto dell'autonomia negoziale collettiva, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (art. 1, co. 1). E' opinione comune dei primi commentatori che la normativa si prefigga, fra l'altro, lo scopo di valorizzare il ruolo dell'autonomia collettiva, alla quale sono stati riconosciuti una funzione integratrice e poteri particolarmente incisivi. E invero - come si avrà modo di esaminare - i contratti collettivi possono intervenire in maniera e con limiti differenti sulla complessiva regolamentazione dell'orario di lavoro. L'espressione "contratti collettivi di lavoro" è ripetuta più volte nel testo legislativo ed è riferibile, almeno secondo l'interpretazione prevalente, benché non pacifica, in assenza di qualsiasi specificazione (ad es. nazionale, provinciale, aziendale), a ogni livello contrattuale, mentre, per quanto concerne i soggetti sindacali stipulanti, si tratta sempre di organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative.

Ma al fine di individuare meglio il ruolo della contrattazione collettiva, è opportuno esaminare sinteticamente l'intero provvedimento.

Innanzitutto, va sottolineato come il campo di applicazione delle nuove disposizioni sia stato esteso a tutti i settori di attività pubblici e privati (e anche agli apprendisti di età superiore ai diciotto anni), salvo talune eccezioni espressamente indicate (cfr. art. 2) e specifiche esclusioni e adattamenti delle disposizioni generali con riferimento a numerose attività lavorative (cfr. artt. 17 e 18).

La nuova disciplina utilizza diverse nozioni di orario, alcune di derivazione comunitaria (orario massimo e medio), altre di matrice interna (orario normale), che finiscono sovente per sovrapporsi entro un quadro non sempre facilmente intelligibile. Si definisce orario di lavoro "qualsiasi periodo in cui il lavoratore sia al lavoro, a disposizione del datore di lavoro e nell'esercizio delle sue attività o delle sue funzioni" (art. 1, co. 2), escludendo da tale nozione, salva diversa previsione dei contratti collettivi, i riposi intermedi, il tempo impiegato per recarsi al posto di lavoro e per il ritorno e le soste di lavoro di durata non inferiore a dieci minuti, durante i quali non sia richiesta alcuna prestazione la-

vorativa (art. 8, co. 3). E', altresì, escluso, fatte salve diverse condizioni di miglior favore stabilite dai contratti collettivi, il lavoro discontinuo o di semplice attesa o custodia (art. 16, co. 1 lett. d).

L'orario normale è fissato in 40 ore settimanali, fermo restando che i contratti collettivi - ora non più necessariamente di livello nazionale - possono fissare, ai [soli] fini contrattuali, una durata minore e riferire l'orario normale alla durata media delle prestazioni in un periodo non superiore all'anno (art. 3) (c.d. orario multiperiodale). Vi sono, tuttavia, ipotesi tassativamente elencate (attività e prestazioni) (cfr. artt. 16 e 17, co. 5), in cui è possibile derogare al normale orario settimanale e, dunque, la contrattazione collettiva potrà stabilire un orario di lavoro superiore alle 40 ore settimanali.

La fissazione della durata massima settimanale dell'orario di lavoro (vale a dire, comprensivo anche di prestazioni straordinarie) è demandata ai contratti collettivi, sempre senza distinzione di livello, con riferimento alla singola settimana lavorativa di calendario. In ogni caso la durata massima settimanale non può superare mediamente le 48 ore per ogni periodo di sette giorni, comprese le ore di lavoro straordinario, tenendo presente che la durata media dell'orario di lavoro viene calcolata con riferimento a un periodo non superiore a quattro mesi. I contratti collettivi possono introdurre deroghe nella determinazione del periodo di riferimento, ovvero elevare tale limite fino a sei mesi, ovvero fino a dodici mesi a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, specificate negli stessi contratti collettivi (art. 4, co. 1, 2 e 3). Il legislatore, in proposito, ha anche previsto che al mancato raggiungimento di un accordo si possa far fronte con decreto ministeriale: infatti, in mancanza di disciplina collettiva, il Ministero del Lavoro o, per i pubblici dipendenti, il Ministro per la Funzione Pubblica, di concerto con il primo, su richiesta anche delle sole organizzazioni sindacali nazionali di categoria comparativamente più rappresentative o delle associazioni nazionali di categoria dei datori di lavoro firmatarie dei contratti collettivi nazionali di lavoro, è chiamato ad adottare con decreto, sentite le stesse parti, la deroga (art. 17, co. 2).

Infine, nel caso di superamento delle 48 ore di lavoro settimanale, per le unità produttive che occupano più di dieci dipendenti, il datore di

lavoro è tenuto a informare la Direzione provinciale del lavoro, Settore ispezione del lavoro competente per territorio. I contratti collettivi possono in tale ipotesi stabilire le modalità per adempiere al predetto obbligo di comunicazione (art. 4, co. 5).

Nulla è disposto circa una durata massima di lavoro giornaliero, come pure sarebbe previsto dall'art. 36, co. 2 della Costituzione.

Significative novità si registrano in riferimento al lavoro straordinario, dove sostanzialmente si è determinato un ampliamento delle sue possibilità di utilizzo, anche per l'ampio spazio lasciato ancora una volta alla contrattazione collettiva (di cui, diversamente dalla disciplina precedente, non vengono indicati né i soggetti né i livelli): il decreto, dopo aver precisato che il ricorso a tali prestazioni deve essere contenuto, consente ai contratti collettivi di regolamentare le eventuali modalità e i limiti di esecuzione delle prestazioni di lavoro straordinario, ovvero, in mancanza di tali contratti, previo accordo tra datore e prestatore di lavoro, nel solo limite massimo di 250 ore annuali. Salvo diversa disposizione dei contratti collettivi, il ricorso a tale tipo di prestazioni è, inoltre, ammesso in relazione a casi di eccezionali esigenze tecnico-produttive, forza maggiore o eventi particolari che non possono essere fronteggiati con l'assunzione di nuovi dipendenti (art. 5, co. 1, 2, 3 e 4).

Il lavoro straordinario deve essere computato a parte e compensato con le maggiorazioni retributive previste dai contratti collettivi di lavoro, i quali possono in ogni caso consentire che, in alternativa o in aggiunta alle suddette maggiorazioni retributive, i lavoratori usufruiscano di riposi compensativi (art. 5, co. 5). E' questa una previsione che solo apparentemente recepisce una prassi contrattuale consolidata, considerato che in realtà la contrattazione collettiva prevede, generalmente, che le ore di lavoro straordinario possano essere convertite in riposi compensativi, fermo restando però il diritto alla maggiorazione.

Dalla nuova regolamentazione dello straordinario si desume, tra l'altro, che la disciplina collettiva dello straordinario si configura come obbligatoria per il lavoratore, che non potrebbe rifiutare di fornire la propria prestazione qualora siano rispettate le condizioni poste dal decreto e, dunque, il consenso del lavoratore di regola non è necessario, in presenza di un accordo collettivo.

1.2.1 Pause, riposi e ferie

Con riguardo alle pause dal lavoro, se l'orario di lavoro eccede il limite di sei ore il lavoratore deve beneficiare di un intervallo per pausa, le cui modalità ed entità sono stabilite dai contratti collettivi. A fronte di questo ampio rinvio all'autonomia collettiva, il legislatore ha però dettato una regolamentazione destinata a operare in mancanza di una disciplina collettiva: al lavoratore deve essere concessa, anche sul posto di lavoro, tra l'inizio e la fine del periodo giornaliero di lavoro continuativo oltre le 6 ore, una pausa di durata non inferiore a 10 minuti, tenendo conto peraltro delle esigenze tecniche del processo lavorativo. Peraltro, la nuova legge prevede, salvo diverse disposizioni dei contratti collettivi, che non siano retribuiti o computati come lavoro ai fini del superamento dei limiti di durata i periodi di cui all'art. 5 Regio Decreto 10 settembre 1923, n. 1955, e successivi atti applicativi, e dell'art. 4 del Regio Decreto 10 settembre 1923, n. 1956, e successive integrazioni (art. 8).

Le citate previsioni in merito alle pause intermedie, con riferimento a una serie di ipotesi (fra le altre, attività ferroviarie, eventi eccezionali, attività caratterizzate da particolare distanza tra luogo di lavoro e luogo di residenza del lavoratore) possono essere derogate per il tramite di contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative o, nel rispetto di essi, di contratti collettivi decentrati, ovvero, in mancanza di tali contratti, per il tramite di un emanando decreto ministeriale (art. 17, co. 1 e 2). Qui, a differenza delle altre ipotesi, il rinvio legislativo è riferito a una contrattazione collettiva specificamente selezionata anche con riferimento al livello competente.

Sempre in merito ai necessari periodi di riposo a tutela del lavoratore, questi ha diritto a 11 ore di riposo giornaliero consecutivo ogni 24 ore, fatte salve le attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata, ove è possibile derogare al principio della consecutività (art. 7). Anche rispetto a questa disposizione, operano le possibilità di deroga e le esclusioni già citate con riferimento alla disciplina delle pause intermedie, affidate sempre alla contrattazione collettiva e, in mancanza, a un decreto ministeriale, per determinate attività e sempre sulla base della sola richiesta delle associazioni datoriali firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro.

Per quanto riguarda i riposi settimanali, in linea con le indicazioni dell'Avviso comune del 1997, la legge, nel fissare il diritto del lavoratore a un periodo di riposo di almeno 24 ore consecutive ogni sette giorni, da cumulare con le ore di riposo giornaliero, ha stabilito il principio della normale coincidenza di tale riposo con la domenica, sottoponendolo peraltro a numerose eccezioni (art. 9). Ai contratti collettivi è data la possibilità generica, senza alcuna limitazione tipologica, di stabilire previsioni diverse, purché ai prestatori di lavoro siano accordati periodi equivalenti di riposo compensativo o almeno, in casi qualificati come eccezionali nei quali ciò non sia possibile per motivi oggettivi, sia accordata ai lavoratori interessati una protezione appropriata (art. 9, co. 2, lett. *d* e art. 17, co. 4).

Anche qui, in assenza di accordo collettivo, è attribuito un potere sostitutivo al Ministro del Lavoro (ovvero, per i pubblici dipendenti, al Ministro per la Funzione Pubblica, di concerto con il primo), sentite le organizzazioni sindacali nazionali di categoria comparativamente più rappresentative, nonché le organizzazioni nazionali dei datori di lavoro, per la concreta determinazione delle attività rientranti nella deroga alla regola della normale coincidenza del riposo settimanale con la domenica.

Con riguardo alle ferie annuali, fermo restando quanto previsto dall'art. 2109 del Codice Civile, il legislatore garantisce una disciplina nettamente migliorativa rispetto a quella previgente: il prestatore di lavoro ha ora diritto a un periodo annuale di ferie retribuite non inferiore a quattro settimane (invece di tre). Ciononostante i contratti collettivi possono stabilire condizioni di miglior favore e, nel caso di orario multiperiodale, tali contratti stabiliscono anche criteri e modalità di regolazione. Il decreto specifica, poi, il principio costituzionale dell'irrinuziabilità delle ferie, non essendo più monetizzabile il mancato godimento mediante l'erogazione dell'indennità sostitutiva, salvo il caso di intervenuta risoluzione del rapporto di lavoro (art. 10).

1.2.2 Lavoro notturno

Una disciplina peculiare è stata dettata anche in relazione alla materia del lavoro notturno, partendo dalle definizioni. Per 'periodo not-

turno' si intende il periodo di almeno 7 ore consecutive, comprendenti l'intervallo tra la mezzanotte e le 5; per 'lavoratore notturno', colui che svolge, durante il periodo notturno, almeno 3 ore del suo tempo di lavoro giornaliero impiegato in modo normale, ovvero qualsiasi lavoratore che svolga durante il periodo notturno almeno una parte del suo orario secondo le norme definite dai contratti collettivi di lavoro. In assenza di previsioni contrattuali, è considerato lavoratore notturno qualsiasi lavoratore che svolga lavoro notturno per un minimo di ottanta giorni lavorativi (art. 1, co. 2, lett. *d* ed *e*).

Dopo aver precisato che l'inidoneità al lavoro notturno può essere accertata attraverso le competenti strutture sanitarie pubbliche, il decreto precisa che saranno i contratti collettivi a stabilire i requisiti dei lavoratori che possono essere esclusi dall'obbligo di effettuare lavoro notturno. Vi sono tuttavia alcune ipotesi in cui è sancito il divieto assoluto (cioè non derogabile in alcun modo dall'autonomia privata, individuale e collettiva): le donne in gravidanza e fino al compimento di un anno di età del bambino e in presenza di specifiche esigenze familiari (art. 11).

Per quanto concerne le modalità di organizzazione del lavoro notturno, si stabilisce che l'introduzione di tale regime nelle aziende deve essere preceduta, secondo i criteri e con le modalità previsti dai contratti collettivi, dalla consultazione delle rappresentanze sindacali in azienda. Più nel dettaglio, è necessario una consultazione preventiva della durata massima di 7 giorni con le rappresentanze sindacali in azienda ovvero, in mancanza di esse, con le organizzazioni sindacali territoriali firmatarie del contratto collettivo applicato in azienda e il datore di lavoro annualmente deve informare per iscritto la Direzione provinciale (servizio ispettivo) competente per territorio e le organizzazioni sindacale citate del lavoro notturno svolto in modo continuativo, salvo che esso sia disposto dal contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative (art. 12).

Allo stesso modo, si affidano alla contrattazione collettiva sia i profili riguardanti la durata del lavoro notturno sia la tutela della salute in caso di prestazioni di lavoro notturno.

Nel primo caso, la legge stabilisce che l'orario di lavoro di questa categoria non può superare le otto ore in media nelle 24 ore, salva l'in-

dividuazione da parte dei contratti collettivi, anche aziendali, di un periodo di riferimento più ampio sul quale calcolare come media il limite già precisato. Inoltre, è affidata alle Parti Sociali anche l'eventuale definizione delle riduzioni dell'orario di lavoro o delle maggiorazioni retributive, indennitarie del lavoro notturno espletato e al riguardo sono anche fatte salve le disposizioni collettive relative ai trattamenti economici e alle riduzioni di orario per i lavoratori notturni, pur non concesse a titolo specifico. Infine, il periodo minimo di riposo settimanale non viene preso in considerazione per il computo della media quando venga a coincidere con il periodo di riferimento stabilito dai contratti collettivi (art. 13).

Nel secondo caso, invece, si prevede che la valutazione dello stato di salute dei lavoratori notturni debba avvenire attraverso controlli preventivi e periodici adeguati al rischio cui il lavoratore è esposto, secondo le disposizioni previste dalla legge e dai contratti collettivi e che tali contratti possano prevedere modalità e specifiche misure di prevenzione relativamente alle prestazioni di lavoro notturno di particolari categorie di lavoratori (sieropositivi o tossicodipendenti). Il datore di lavoro, oltre alla sorveglianza sanitaria, è tenuto a predisporre, previa informativa alle rappresentanze sindacali in azienda, se costituite, aderenti alle organizzazioni sindacali, firmatarie del contratto collettivo applicato e relativa consultazione sindacale, un livello di servizi o di mezzi di prevenzione o di protezione adeguato ed equivalente a quello previsto per il turno diurno, nonché appropriate misure di protezione personale e collettiva per i lavoratori che effettuano lavori con rischi particolari (art. 14). Sorprende come il decreto imponga al datore di lavoro l'unico onere formale dell'informazione preventiva ai sindacati, trascurando il fatto che i soggetti sindacali in materia di sicurezza sono i rappresentanti per la sicurezza e che non sempre essi coincidono con le Rsu o con le Rsa.

Da ultimo, si prendono in considerazione le ipotesi di trasferimento al lavoro diurno del lavoratore inidoneo (previo accertamento da parte delle competenti strutture sanitarie pubbliche): è prevista l'assegnazione al lavoro diurno in altre mansioni equivalenti, se esistenti e possibili, rinviando alla contrattazione collettiva l'individuazione di soluzioni alternative nel caso in cui tale assegnazione non risulti possibile (art. 15).

Un ulteriore e ampio coinvolgimento sindacale è, infine, previsto nelle disposizioni transitorie, laddove si dispone, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto in esame, un momento di verifica tra il Ministro del Lavoro (unitamente al Ministro per la Funzione Pubblica, per quanto concerne i pubblici dipendenti), le organizzazioni dei datori di lavoro e le organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative, per "verificare lo stato di attuazione del presente decreto nella contrattazione collettiva" (art. 19, co. 1).

1.3 La Legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro

La Legge 14 febbraio 2003 n. 30 ha aperto la strada a una estesa e profonda riforma del mercato e del rapporto di lavoro che, in realtà, aveva preso l'avvio con la pubblicazione nell'ottobre 2001 del "Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia" e ha trovato attuazione nel Decreto Legislativo n. 276 del 2003.

Essa si compone di dieci articoli, di cui otto contenenti deleghe al Governo a cui si è dato attuazione in misura quasi integrale nel Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e due norme complete (prive cioè di deleghe) in tema di socio lavoratore di cooperativa e di benefici alle imprese artigiane, commerciali e del turismo.

Rinviando al par. 2 della presente sezione l'analisi dell'intero provvedimento e della sua attuazione nel D.Lgs. n. 276/2003, in questa sede ci soffermeremo soltanto sui profili che prevedono un coinvolgimento, a vario titolo, delle Parti Sociali.

In linea con una tendenza più ampia e già emersa in precedenti provvedimenti legislativi (si pensi alla riforma del contratto a termine con il D.Lgs. n. 368 del 2001), la Legge delega ha attribuito un diverso peso, qualitativo e quantitativo, ai rinvii dalla legge al contratto collettivo in funzione di integrazione del precetto legale. Il soggetto sindacale legittimato a stipulare (caduto il riferimento al sindacato semplicemente "rappresentativo" contenuto nella versione originaria del d.d.l. n. 848) viene individuato nella formula del sindacato "comparativamente più rappresentativo", ora con, ora senza specificazione del livello di riferimento.

Un primo riferimento ai contratti collettivi è contenuto in uno dei criteri direttivi individuati per l'emanazione di una nuova disciplina (a seguito dell'abrogazione della Legge n. 1369/1960 e degli artt. 1-11 della Legge n. 196/1997) sulla somministrazione di manodopera: la somministrazione, anche a tempo indeterminato, è ammessa in presenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo od organizzativo, individuate dalla legge o dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative (art. 1, co. 2, lett. m, n. 2). Rispetto alla disciplina del lavoro interinale, dove la funzione di identificare possibili causali era demandata ai soli contratti collettivi di livello nazionale della categoria di appartenenza dell'impresa utilizzatrice (art. 1, co. 2, lett. a, L. n. 196/1997), ora il legislatore apre ai contratti di livello territoriale, cercando così di incentivare il decentramento del sistema contrattuale.

Le Parti Sociali sono coinvolte anche nella delega per la revisione e razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo, dove il potere di introdurre sperimentazioni di orientamenti, linee guida e codici di comportamento per determinare i contenuti dell'attività formativa è attribuito alle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e territoriale, ovvero in difetto di accordo, determinati con atti delle Regioni, d'intesa con decreto del Ministro del Lavoro (art. 2, co. 1, lett. *h*); così anche la definizione delle modalità di attuazione dell'attività formativa in azienda è rinviata ai contratti collettivi, stipulati da associazioni comparativamente rappresentative, a livello nazionale, territoriale e aziendale (art. 2, co. 1, lett. *i*).

In materia di *part-time* la Legge delega va ancora oltre, prospettando una significativa modifica del tradizionale bilanciamento tra legge, autonomia collettiva e autonomia individuale: restringe l'ambito di intervento della legge a vantaggio dell'autonomia negoziale privata, con un consequenziale ridimensionamento del ruolo della contrattazione collettiva. Innanzitutto si ammette espressamente il ricorso a forme elastiche e flessibili di lavoro a tempo parziale, nonché al lavoro supplementare, in carenza dei contratti collettivi, sulla base del consenso del lavoratore (art. 3, co. 1, lett. *a* e *b*); in secondo luogo, la legge rinvia (i casi e le modalità di prestazioni di lavoro supplementare nel *part-time* c.d. orizzontale) ai soli contratti collettivi stipulati da sindacati indivi-

duati nelle associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative su scala nazionale o territoriale [D1] (art. 3, co. 1). Infine modifica il criterio di computo dei lavoratori a *part-time* ai fini della costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali e dell'attribuzione dei relativi diritti sindacali (art. 3, co. 1, lett. *f*) e così pure l'estensione del *part-time* al settore agricolo (art. 3, co. 1, lett. *g*).

E' affidata ai contratti collettivi (stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative su scala nazionale o territoriale) o, in via provvisoriamente sostitutiva, per decreto ministeriale, nella delega in materia di disciplina delle tipologie flessibili, l'individuazione delle prestazioni di carattere discontinuo o intermittente (art. 4, co. 1, lett. *a*).

Infine vanno segnalate le norme della legge delega che chiamano il sindacato a partecipare alla costituzione degli Enti bilaterali, deputati a svolgere funzioni in materia di collocamento (art. 1, lett. *l*), di fornitura di lavoro altrui (art. 1, lett. *m*), di contratti formativi (art. 2, lett. *b, h e i)* e certificazione dei rapporti di lavoro (art. 5, lett. *b* e *g*) e lo stesso può dirsi per la verifica delle disposizioni in tema di certificazione, affidata alle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (art. 5, co. 1, lett. *i*).

1.4 Il decreto legislativo attuativo n. 276 del 2003

Il contenuto del D.Lgs. n. 276/2003, di ben ottantasei articoli, conferma sostanzialmente la linea di tendenza già tracciata dalla legge delega. Infatti, nonostante esso contenga numerosi rinvii a favore dell'autonomia collettiva (se ne sono contati 43), nella maggior parte dei casi tali rinvii confermano funzioni già previste dalla contrattazione collettiva oppure assumono rilevanza su un piano formale.

1.4.1 Somministrazione di lavoro

Nella disciplina della nuova somministrazione, il decreto delegato, dopo aver tipizzato le causali che legittimano la somministrazione a

tempo indeterminato, rinvia alla contrattazione collettiva (di livello nazionale o territoriale) la definizione di ulteriori ipotesi (art. 20, co. 3). Va qui evidenziato come l'elevato numero di causali (ben otto) predeterminate dal legislatore riduca il ruolo dell'autonomia collettiva alla funzione di ampliare le ipotesi di ricorso a questa forma di somministrazione, completando un assetto normativo già definito.

Viene esclusa la contrattazione collettiva nella determinazione delle esigenze che legittimano la conclusione del contratto di somministrazione a termine, direttamente prestabilite dal legislatore (a differenza della vecchia disciplina del lavoro temporaneo); essa è, invece, richiamata per i casi e la durata della proroga del termine inizialmente posto al contratto (art. 22, co. 2).

Il divieto di concludere un contratto di somministrazione, con riguardo a unità produttive interessate da licenziamenti collettivi attuati nei sei mesi precedenti e da perduranti sospensioni o riduzioni di orario accompagnante da Cassa integrazione (sempre e se in quanto siano coinvolti lavoratori adibiti alle stesse mansioni), può essere superato da "diverse disposizioni degli accordi sindacali". In senso peggiorativo può essere letta la previsione secondo cui la nullità della clausola diretta a limitare la facoltà dell'utilizzatore di assumere il lavoratore al termine del contratto di somministrazione può essere evitata se sia corrisposta un'adeguata indennità, secondo quanto stabilito dal contratto collettivo applicabile al somministratore (art. 23, co. 8 e 9).

Nel caso in cui il prestatore sia assunto con contratto di lavoro a tempo indeterminato, viene stabilità un'indennità di disponibilità (esclusa dal computo di ogni istituto di legge o di contratto collettivo), la cui misura è fissata dal contratto collettivo applicabile al somministratore e, comunque non è inferiore alla misura prevista, ovvero aggiornata periodicamente, con decreto del Ministero del Lavoro (art. 22, co. 3). Qui il potere del Ministro si esprime come determinativo del minimo, ma in assenza di previsioni contrattuali può divenire sostitutivo; il decreto è stato emanato il 10 marzo 2004 e ha fissato l'importo della suddetta indennità, divisibile in quote orarie, nella misura non inferiore a 350 euro mensili[21].

---

21. Per la determinazione della quota oraria il divisore da utilizzare è 173; l'indennità deve aggiornata ogni due anni, secondo la variazione degli indici dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

Il principio di parità di trattamento per i lavoratori somministrati, secondo cui essi hanno diritto a un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte, potrebbe, in teoria, essere messo in discussione dai contratti collettivi nazionali, visto che sono fatte salve le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'art. 1, comma III, della L. 24 giugno 1997, n. 196 (art. 23, co. 1).

Più volte, poi, le Parti Sociali sono chiamate a svolgere un ruolo di integrazione della legge, come nel caso in cui è stabilito che la individuazione, "anche in misura non uniforme" di limiti quantitativi alla utilizzazione della somministrazione a tempo determinato (art. 20, co. 4) è affidata ai contratti collettivi nazionali stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi, e, comunque, nel rispetto delle eccezioni stabilite per il contratto a termine dall'art. 10 del D. Lgs. 6 settembre 2001, n. 368. O ancora laddove si prevede che la determinazione della retribuzione di risultato o di redditività (per il contratto di somministrazione a tempo determinato o indeterminato) sia rimessa ai contratti collettivi applicati dall'utilizzatore (art. 23, co. 4). Infine, in materia di diritti sindacali, quando si dispone per i prestatori di lavoro che dipendono da uno stesso somministratore e che operano presso diversi utilizzatori uno specifico diritto di riunione secondo la normativa vigente che dovrà esercitarsi "con le modalità specifiche determinate dalla contrattazione collettiva" (art. 24 co. 3).

Quanto al regime transitorio (in relazione agli effetti derivanti dalla abrogazione delle disposizioni di cui agli artt. da 1 a 11 della Legge 24 giugno 1997, n. 196), si stabilisce che le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'art. 1, comma II, lett. *a*, della medesima legge e vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto mantengano in via transitoria e salve diverse intese tra le parti la loro efficacia fino alla data di scadenza dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Il riferimento è alla determinazione per via contrattuale delle esigenze di carattere temporaneo che consentono la somministrazione di lavoro a termine. Le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'art. 1, comma III della predetta legge, vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, invece,

mantengono la loro efficacia fino a diversa determinazione delle parti stipulanti o recesso unilaterale (art. 86, co. 3).

1.4.2 Tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato o flessibile

Lavoro intermittente - La disciplina del lavoro intermittente presenta, per la determinazione degli aspetti quantitativi, diversi rinvii alla contrattazione collettiva.

I contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale possono intervenire a individuare le esigenze che portano allo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo o intermittente (art. 34, co. 1). Si osservi che, nella legge delega, il contratto collettivo avrebbe dovuto individuare non tanto le esigenze quanto le prestazioni di carattere discontinuo o intermittente, con una maggiore possibilità di incidere sulla relativa regolamentazione e sulla predeterminazione dei tempi di svolgimento.

E' previsto che in assenza di intervento delle parti collettive subentri il Ministero del Lavoro nel giro di sei mesi, anzi cinque. Nella parte iniziale, infatti, si parla di intervento provvisoriamente sostitutivo entro sei mesi (art. 34, co. 1), ma nella parte finale si dedica un intero articolo all'intervento sostitutivo del Ministro, da esercitarsi, invece, nel giro di cinque mesi (art. 40). Questa norma disciplina una procedura che prevede la convocazione, dopo cinque mesi di inattività, da parte del Ministro "delle organizzazioni sindacali interessate dei datori di lavoro e dei prestatori", che verranno assistite dallo stesso "al fine di promuovere l'accordo"; decorsi infruttuosamente altri quattro mesi, il Ministro provvede in via provvisoria per decreto, tenendo conto delle prevalenti posizioni espresse e "delle indicazioni contenute nell'eventuale accordo interconfederale" previsto nella disposizione di chiusura del decreto delegato (all'art. 86, co. 13).

La legge demanda alla contrattazione collettiva anche il compito di stabilire l'entità dell'indennità di disponibilità (da corrispondere al lavoratore per i periodi nei quali lo stesso garantisce la disponibilità al

datore di lavoro in attesa di utilizzazione) che non dovrà comunque essere inferiore alla misura prevista (e aggiornata periodicamente) con decreto del Ministro del Lavoro, sentite le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (art. 36, co. 1). L'indennità è stata determinata nella misura del 20% della retribuzione prevista dal ccnl applicato[22].

Il rifiuto ingiustificato di rispondere alla chiamata può comportare la risoluzione del contratto, la restituzione della quota di indennità di disponibilità riferita al periodo successivo all'ingiustificato rifiuto, nonché un congruo risarcimento del danno nella misura fissata dai contratti collettivi (art. 36, co. 6).

C'è, poi, una norma che si occupa dei casi in cui il lavoro intermittente sia programmabile o programmato, riguardando "prestazioni da rendersi il fine settimana, nonché nei periodi delle ferie estive o delle vacanze natalizie e pasquali" (art. 37); i contratti collettivi (stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale) potranno stabilire ulteriori periodi predeterminati durante i quali prestare il lavoro intermittente diversi da quelli previsti dalla legge.

Infine, vi è la regolamentazione *ex lege* del dovere di informazione (annuale e nei confronti delle Rsa) del datore di lavoro sull'andamento del ricorso al contratto di lavoro intermittente che comunque fa salve le previsioni più favorevoli dei contratti collettivi (art. 35, co. 3).

Lavoro ripartito - Per la disciplina del lavoro ripartito il rinvio all'autonomia collettiva è generale (art. 43); ma è la legge a svolgere un ruolo suppletivo: in assenza di contratti collettivi, e fatto salvo quanto previsto nel suddetto capo, trova applicazione, nel caso di prestazioni rese a favore di un datore di lavoro, la normativa generale del lavoro subordinato in quanto compatibile con la particolare natura del rapporto di lavoro ripartito.

---

22. D.M. 10 marzo 2004, secondo cui la retribuzione mensile da prendere come base di riferimento è costituita dal minimo tabellare, dall'indennità di contingenza, dall'etr e dai ratei di mensilità aggiuntivi.

Viene dunque messo in atto l'auspicio contenuto nella circolare n. 43 del 1998, che già invocava l'intervento dell'autonomia collettiva per la regolamentazione concreta della fattispecie.

Oltre a questo generale rinvio all'autonomia collettiva, un riferimento più specifico è previsto laddove si dispone che la facoltà di determinare discrezionalmente e in qualsiasi momento sostituzioni, nonché di modificare consensualmente la collocazione temporale, può essere regolata in base a diverse "intese tra le parti contraenti o previsioni dei contratti o accordi collettivi" (art. 41, co. 3).

Lavoro a tempo parziale - Il Decreto 276 interviene in maniera incisiva anche sulla disciplina del lavoro parziale (contenuta nel D.lgs. 25 febbraio 2000, n. 61, e successive modifiche e integrazioni) (art. 46), con l'obiettivo di incrementare il ricorso al *part-time*, riducendo i vincoli e gli oneri del datore di lavoro e andando a incidere in modo significativo sul rapporto tra legge e contratto collettivo e anche tra contratto collettivo e contratto individuale. Da un lato, c'è una sostanziale continuità rispetto al passato nei rinvii alla contrattazione collettiva (destinata, così, a conservare la notevole rilevanza già riconosciutale), dall'altro, tuttavia, l'esigenza di una maggiore flessibilità porta a compensare l'eventuale carenza di contratti collettivi con la rivalorizzazione dell'autonomia individuale.

Per cogliere le novità è utile, dapprima, sintetizzare le ipotesi di rinvio, per poi effettuare alcune considerazioni più analitiche.

- In generale, i contratti collettivi possono determinare condizioni e modalità della prestazione lavorativa a tempo parziale. Quelli nazionali possono, altresì, prevedere per specifiche figure o livelli professionali modalità particolari di attuazione delle discipline rimesse alla contrattazione collettiva[23]. Sempre i contratti collettivi nazionali possono prevedere l'individuazione di procedure di conciliazione e arbitrato, da esperire in luogo del ricorso all'autorità giudiziaria, in caso di mancanza o indeterminatezza delle informazioni fondamentali nel contratto scritto[24].

23. Cfr. art. 1, co. 3, D.Lgs. n. 61/2000, senza modifiche da parte della lett. *b* dell'art. 46.

24. Cfr. art. 8, co. 2, D.Lgs. n. 61/2000, senza modifiche da parte della lett. *r* dell'art. 46.

- Per il *part-time* orizzontale i contratti collettivi stabiliscono le casuali e i tetti del lavoro supplementare, nonché le conseguenze del superamento di questi ultimi[25]; ma il lavoro supplementare è consentito anche in mancanza di contratti collettivi, con il consenso del lavoratore interessato. In tema di clausole flessibili, i contratti collettivi stabiliscono le condizioni e le modalità[26], inoltre fissano la misura e le forme delle specifiche compensazioni[27]; la modifica della collocazione temporale è consentita con il consenso del lavoratore, anche in mancanza di contratti collettivi.
- Per il *part-time* verticale e misto, i contratti collettivi stabiliscono le condizioni e le modalità delle clausole flessibili e delle clausole elastiche, nonché i limiti massimi di variabilità in aumento di queste ultime[28], oltre a fissare la misura e le forme delle specifiche compensazioni delle citate clausole[29]; ma la modifica della collocazione temporale e la variazione in aumento della durata sono consentite anche in mancanza di contratti collettivi, concordando direttamente con il lavoratore.

Nell'ambito dei rinnovi contrattuali, si potrà verificare quale ruolo la contrattazione collettiva giocherà concretamente per evitare che il ricorso alla flessibilità del part-time sia conseguito in assenza di tale regolamentazione.

In tema di lavoro supplementare, la normativa precedente, tra l'altro, prevedeva espressamente che dovesse essere applicata una maggiorazione sulle ore di lavoro supplementare eccedenti il tetto massimo fissato dalla contrattazione collettiva, demandando alla contrattazione stessa la quantificazione dell'entità di tale maggiorazione. Inoltre, l'importanza di un accordo sul punto con le organizzazioni sindacali era determinata dal

---

25. Cfr. art. 3, co. 2, D.Lgs. n. 61/2000, come modificato da parte della lett. *e* dell'art. 46.
26. Cfr. art. 3, co. 7, D.Lgs. n. 61/2000, come modificato da parte della lett. *j* dell'art. 46.
27. Cfr. art. 3, co. 8, D.Lgs. n. 61/2000, come modificato da parte della lett. *k* dell'art. 46.
28. Cfr. art. 3, co. 7, D.Lgs. n. 61/2000, come modificato da parte della lett. *j* dell'art. 46.
29. Cfr. art. 3, co. 8, D.Lgs. n. 61/2000, come modificato da parte della lett. *k* dell'art. 46.

fatto che, in attesa dei contratti collettivi, si doveva applicare una maggiorazione del 50%. Queste previsioni sono state abrogate e sostituite dalla possibilità che la contrattazione collettiva disponga in materia.

Novità si segnalano anche circa il preavviso che deve essere fornito al lavoratore per la modifica della collocazione temporale della prestazione: il D.Lgs. 61/00, versione originaria, fissava in 10 giorni, con possibilità per i contratti collettivi di ridurlo sino a un minimo di 48 ore. Il decreto legislativo riduce il termine ordinario a 2 giorni lavorativi, "fatte salve le intese tra le parti", laddove per "parti" sembra chiaro il riferimento alle parti stipulanti il contratto individuale, mentre alla contrattazione collettiva viene demandato solo di prevedere "specifiche compensazioni", anche di natura non economica, non parlandosi più di "maggiorazione della retribuzione oraria globale di fatto".

Viene eliminata la disposizione che prevedeva di computare "per intero" i lavoratori part-time ai soli fini dell'esercizio dei diritti sindacali e viene sostituita con un computo di proporzionalità all'orario prestato.

Un ultimo accenno sul punto deve essere fatto ai soggetti stipulanti i contratti collettivi cui è demandata la regolamentazione di determinati aspetti del rapporto. In passato si faceva riferimento ai contratti collettivi nazionali e territoriali stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi nonché ai contratti collettivi aziendali stipulati da Rsa o Rsu "con l'assistenza dei sindacati che hanno negoziato e sottoscritto il contratto collettivo nazionale applicato": era dunque evidente l'intento di assicurare un controllo "centralizzato" sull'attività negoziale. Ora è stato abolito il riferimento alla "assistenza dei sindacati che hanno..."; questo significa stabilire le ore massime di lavoro supplementare e le relative causali per regolamentare le condizioni di applicazione delle clausole elastiche: si può ricorrere ad un contratto aziendale sottoscritto con le Rsa/Rsu.

1.4.3 Contratti a finalità formativa

Apprendistato - Nella disciplina del nuovo apprendistato (distinto

in tre tipologie) l'autonomia collettiva viene valorizzata dato che è chiamata a intervenire non solo in materia di formazione nella disciplina di altre materie e/o istituti. La contrattazione collettiva ha la responsabilità di rafforzare il ruolo della formazione.

Lo spazio negoziale riservato alla contrattazione collettiva sulla formazione dell'apprendista riguarda, nel caso di apprendistato professionalizzante, la determinazione, anche all'interno degli Enti bilaterali, delle modalità di erogazione e di articolazione della stessa, esterna e interna alle singole aziende (art. 49, co. 5, lett. *b)*; per il contratto di apprendistato diretto, invece, all'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione i contratti collettivi stabiliranno le modalità di erogazione della sola formazione aziendale (art. 48, co. 4, lett. *c)*. Qui i soggetti sindacali, per il primo apprendistato, dovranno tener conto anche della capacità formativa interna alle imprese rispetto a quella offerta dai soggetti esterni; per il secondo dovranno rispettare gli *standard* generali fissati dalle Regioni competenti.

Le Parti Sociali sono coinvolte, altresì, nella regolamentazione più generale degli aspetti formativi, rimessa direttamente, per tutti e tre le tipologie di apprendistato, alle Regioni, anche con il coinvolgimento delle istituzioni, secondo modalità di "concertazione" regionale. Nell'apprendistato del diritto-dovere di istruzione e formazione le Regioni devono decidere sugli aspetti formativi, d'intesa con i Ministri del Lavoro e dell'Università e sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (art. 48, co. 1). Per l'apprendistato professionalizzante non è prevista l'intesa con i Ministeri, ma solo quella con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano non più nazionale, ma regionale (art. 49, co. 5); nell'apprendistato per l'acquisizione di un diploma, infine, la regolamentazione dei profili formativi (fermo restando le intese vigenti) è affidata alle Regioni in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro, le Università e le altre Istituzioni (art. 50, co. 3).

La terminologia utilizzata ("regolamentazione" regionale), ma soprattutto i vincoli vari di consultazione fanno ritenere che il rinvio sia effettuato a una fonte normativa secondaria, ovvero a favore della pote-

stà regolamentare delle Regioni che risulta sottoposta a una vera e propria procedimentalizzazione.

Sempre ai contratti collettivi di lavoro (stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o regionale) è demandata, nell'apprendistato professionalizzante, in ragione del tipo di qualificazione da conseguire, la durata del contratto che, in ogni caso, non può essere inferiore a due anni e superiore a sei (art. 49, co. 3).

Il coinvolgimento sindacale è previsto anche nella gestione del c.d. repertorio delle professioni, predisposto da un organismo tecnico di cui fanno parte anche le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (art. 52).

Infine, sono fatte salve specifiche previsioni di contratto collettivo, in riferimento alla regola che esclude i lavoratori assunti con contratto di apprendistato dal computo dei limiti numerici (art. 53, co. 2), oltre a restare ferme le intese vigenti per la regolamentazione e la durata dell'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione (art. 50, co. 3).

Da questa rapida disamina si può affermare che il ruolo svolto dall'autonomia collettiva e il conseguente spazio lasciato alla stessa nella disciplina del nuovo contratto di apprendistato è rimasto sostanzialmente inalterato.

Contratto di inserimento - Anche nella disciplina del contratto di inserimento l'autonomia collettiva è chiamata a recuperare e valorizzare i profili formativi.

Il legislatore governativo coinvolge l'autonomia collettiva per la definizione del progetto individuale di inserimento, rinviando alla contrattazione collettiva nazionale o territoriale, nonché ai contratti aziendali stipulati dalle Rsa o dalle Rsu. Le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento sono determinate anche attraverso il ricorso ai Fondi Interprofessionali per la Formazione Continua, in funzione dell'adeguamento delle capacità professionali del lavoratore. Alle stesse Parti Sociali sono rinviate, altresì, le modalità di definizione e sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento di-

retti ad agevolare l'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore al contesto aziendale (art. 55, co. 1).

Il ruolo della contrattazione collettiva può essere surrogato in caso di mancata regolazione della materia "qualora, entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, non sia intervenuta determinazione da parte del contratto collettivo nazionale di lavoro delle modalità di definizione dei piani individuali di inserimento, il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali convoca le organizzazioni sindacali interessate dei datori di lavoro e dei lavoratori e le assiste al fine di promuovere l'accordo. In caso di mancata stipulazione dell'accordo entro i quattro mesi successivi, il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali individua in via provvisoria e con proprio decreto, tenuto conto delle indicazioni contenute nell'eventuale accordo interconfederale e delle prevalenti posizioni espresse da ciascuna delle due parti interessate, le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento" (art. 55, co. 3).

L'autonomia collettiva è coinvolta anche nella disciplina di tale rapporto di lavoro, al quale si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni di cui al D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368; si prevede la possibilità per i contratti collettivi nazionali o territoriali o aziendali stipulati dalle Rsa, ovvero dalle Rsu, di stabilire una disciplina diversa, come pure di stabilire le percentuali massime dei lavoratori che possono essere assunti con contratto di inserimento (art. 58).

Infine, in materia di incentivi normativi, sono fatte salve specifiche previsioni di contratto collettivo in riferimento alla regola per cui i lavoratori assunti con contratto di inserimento sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative (art. 59, co. 2).

Tirocini estivi di orientamento - Il decreto, diversamente da quanto ci si poteva attendere sulla base della legge delega, non revisiona tutta la materia dei tirocini, ma introduce una nuova forma di tirocini estivi, di solo orientamento. Qui l'autonomia collettiva è richiamata in riferimento ai limiti quantitativi all'utilizzo dei tirocinanti: la legge non pone alcun limite numerico e affida la previsione ai contratti collettivi (art. 60, co. 5).

1.4.4 Lavoro a progetto

Nella disciplina del c.d. lavoro a progetto, l'autonomia collettiva viene coinvolta limitatamente a due occasioni: per salvare le clausole di miglior favore e nella regolamentazione della disciplina transitoria.

Nel primo caso il decreto ammette una deroga *in melius*, laddove dispone che le norme in materia di lavoro a progetto "non pregiudicano l'applicazione di clausole di contratto individuale o di accordo collettivo più favorevoli per il collaboratore a progetto" (art. 61, co. 4).

Nel secondo caso, al fine di rendere più morbido il passaggio dal vecchio al nuovo regime, dopo aver stabilito che le collaborazioni coordinate e continuative, che non possono essere ricondotte a un progetto o a una fase di esso, mantengono efficacia fino alla loro scadenza e, comunque, non oltre l'anno dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento (e quindi non oltre il 24 ottobre 2004), si ammette la possibilità di termini diversi, anche superiori all'anno, di efficacia mediante "accordi sindacali di transizione al nuove regime, stipulati in sede aziendale con le istanze aziendali dei sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale" (art. 86, co. 1).

1.4.5 Procedure di certificazione

Un rinvio alla contrattazione collettiva è presente anche con riferimento alle procedure da seguire per la certificazione e, in particolare, per l'adozione dei c.d. codici di buone pratiche.

Una prima disposizione delega, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, al Ministero del Lavoro l'adozione di codici di buone pratiche per l'individuazione delle clausole indisponibili in sede di certificazione dei rapporti di lavoro, con specifico riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi. Tali codici recepiscono, ove esistano, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (art. 78, co. 4).

Analogamente, una seconda norma, nel richiamare le procedure di

certificazione ai fini della distinzione concreta tra somministrazione di lavoro e appalto, delega, sempre entro sei mesi, il Ministro del lavoro ad adottare per decreto codici di buone pratiche e indici presuntivi in materia di interposizione illecita e appalto genuino, che tengano conto della rigorosa verifica della reale organizzazione dei mezzi e della assunzione effettiva del rischio tipico di impresa da parte dell'appaltatore. Tali codici e indici presuntivi recepiscono, ove esistano, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali o di categoria stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (art. 84, co. 2).

1.4.6 Disposizioni transitorie e finali

Le disposizioni transitorie e finali, e in particolare quelle che prevedono procedure di verifica e di esame congiunto, contengono interessanti previsioni sul rapporto tra legge e contrattazione collettiva in direzione di una valorizzazione del ruolo delle Parti Sociali al fine di avvalersi del supporto tecnico-politico del sindacato circa la resa degli istituti coinvolti.

Un primo riferimento è collegato a una serie di norme qualificate dal legislatore governativo come "sperimentali", ovvero in tema di inserimento e reinserimento dei lavoratori svantaggiati, di certificazione, di somministrazione, di appalto e di distacco. In questi casi, decorsi diciotto mesi dalla data di entrata in vigore, il Ministro del Lavoro procede, sulla base delle informazioni raccolte ai sensi dell'articolo 17 (che regolamenta un sistema di monitoraggio statistico e di valutazione delle politiche del lavoro), a una verifica con le organizzazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale degli effetti delle disposizioni in esso contenute e ne riferisce al Parlamento entro tre mesi ai fini della valutazione della sua ulteriore vigenza (art. 86, co. 12).

Un'altra norma è quella che prevede la convocazione da parte del Ministro per la Funzione Pubblica delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti delle amministrazioni pubbli-

che per esaminare i profili di armonizzazione conseguenti alla entrata in vigore del decreto legislativo entro sei mesi anche ai fini della eventuale predisposizione di provvedimenti legislativi in materia (art. 86, co. 8).

Entrambe le norme sembrano voler favorire la ricerca da parte del legislatore del consenso preventivo dei soggetti sindacali in ordine ai provvedimenti legislativi da adottare, in particolare per l'ulteriore vigenza delle norme esaminate e le successive regolamentazioni.

Un'ampia attribuzione di funzioni regolative alla contrattazione collettiva è presente anche nella disposizione che prevede la possibilità di rendere operativo il decreto, con particolare riferimento al regime transitorio e alla attuazione dei rinvii alla contrattazione collettiva, attraverso la conclusione di uno o più accordi interconfederali. In particolare, si stabilisce che entro cinque giorni dall'entrata in vigore del decreto di riforma (ovvero entro il 29 ottobre) il Ministro del Lavoro convochi le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale al fine di verificare la possibilità di concludere tali accordi (art. 86, co. 13).

Va detto che il Ministro già il 10 ottobre 2003 ha provveduto alla convocazione delle Parti Sociali per il successivo 16 ottobre, giorno in cui si è aperto il tavolo della negoziazione. L'incontro è proseguito poi il 30 ottobre quando Cgil, Cisl e Uil hanno presentato alle associazioni datoriali "un'ipotesi di metodo e di merito", per la messa a regime del decreto, articolata in due punti principali:

a) la gestione della fase transitoria, con particolare attenzione al passaggio dal regime dei contratti di formazione e lavoro a quello dei contratti di inserimento, dal regime delle collaborazioni coordinate e continuative a quelle del lavoro a progetto, dal regime del lavoro interinale a quello di somministrazione (a tempo determinato);

b) l'attuazione dei rinvii alla contrattazione collettiva con l'approfondimento delle problematiche relative agli effetti, sul sistema delle relazioni sindacali e dei diritti di informazione, delle nuove disposizioni in materia di esternalizzazioni (somministrazioni, appalto, trasferimento d'azienda) e relative alla introduzione di impiego con riferimento ai diritti ad esse connessi e alla possibile gerarchia nelle loro modalità di utilizzo.

Si tratta di una previsione di estrema importanza che impegna, per un verso, le organizzazioni sindacali a un coinvolgimento concreto (oltre, ovviamente, alla Conferenza Stato - Regioni più volte richiamata nel testo normativo) e, per altro verso, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali a fare propri, anche negli atti amministrativi che il decreto gli impone di emanare, i principi stabiliti negli accordi collettivi[30].

1.4.7 Altre ipotesi di coinvolgimento delle Parti Sociali

Oltre che negli istituti sin qui esaminati, il Decreto Legislativo 276/03 contiene, in più disposizioni, ulteriori riferimenti al rapporto tra legge e contrattazione.

Non mancano casi in cui il ruolo del sindacato è di consultazione, come, ad esempio, nella definizione del libretto formativo del cittadino, dove il concerto fra Ministri del Lavoro e della Istruzione prevede anche un "sentite le Parti Sociali" (art. 2, co. 1, lett. *i*).

Così anche in tema di Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito: all'eventuale adeguamento del contributo da versare al Fondo bilaterale (appositamente costituito, anche nell'Ente bilaterale, dalle parti stipulanti il contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro) da parte dei soggetti autorizzati alla somministrazione si provvede con decreto del Ministero del Lavoro, "previa verifica con le Parti Sociali" (art. 12, co. 6) e alla riduzione di tali contributi (in relazione alla loro congruità con le finalità dei relativi fondi) provvede un decreto ministeriale (trascorsi dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto) "sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative" (art. 12, co. 9).

E ancora in tema di accreditamenti, dove le Regioni, "sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative", istituiscono appositi elenchi per l'accreditamento degli operatori pubblici e privati (art. 7, co. 1), oltre ai casi di consultazione già esaminati in tema di apprendistato, cui si rinvia.

30. I primi accordi interconfederali sono intervenuti in materia di contratti formativi: il 13 novembre 2003 è stato stipulato un accordo interconfederale per regolare il regime transitorio del vecchio contratto di formazione e lavoro e l'11 febbraio 2004 per la disciplina transitoria dei contratti di inserimento.

Vi sono, poi, ipotesi in cui il contratto collettivo svolge una funzione di autorizzazione, come nel caso degli interventi e delle misure dei fondi per la formazione e l'integrazione del reddito che dovranno essere attuati "nel quadro di politiche stabilite nel contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro ovvero, in mancanza, stabilite con decreto del Ministro del Lavoro, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro maggiormente rappresentative nel predetto ambito" (cioè del contratto collettivo) (art. 12, co. 3).

Una funzione autorizzatoria può essere individuata anche in tema di convenzioni quadro, su base territoriale, da stipularsi fra le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, aventi a oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali da parte delle imprese associate o aderenti (art. 14, co. 1). Si tratta di convenzioni finalizzate, più in generale, all'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e disabili, tramite incentivi normativi e economici (fra cui l'operare in deroga al regime generale della somministrazione); convenzioni, dove, fra l'altro, la determinazione del coefficiente di calcolo del valore unitario delle commesse deve avvenire secondo criteri di congruità con i costi del lavoro derivati dai contratti collettivi di categoria applicati dalle cooperative sociali (art. 14, co. 1, lett. *d*).

Una funzione derogatoria dell'autonomia collettiva è prevista nella disciplina della nuova organizzazione del mercato del lavoro, dove il legislatore prevede che le attività di intermediazione svolte sia da soggetti pubblici sia da privati non devono comportare oneri o spese a carico dei lavoratori e, dunque, il c.d. principio di gratuità delle prestazioni (art. 11, co. 1). E' possibile, tuttavia, derogare al suddetto principio: si rinvia, infatti, ai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale o territoriale, la possibilità di individuare specifiche categorie di lavoratori a cui non si applica il divieto di percepire compensi dai lavoratori, in considerazione dell'elevata professionalità o, in alternativa, specifici servizi offerti dai soggetti autorizzati o accreditati, lasciando, dunque, sul punto ampia libertà alla contrattazione collettiva (art. 11, co. 2).

Vi sono ancora ipotesi in cui la legge si limita a rinviare alla contrattazione collettiva, senza predisporre alcuna disciplina derogabile e applicabile in via suppletiva. Si pensi ai casi di rinvii vincolanti, cioè tali da obbligare all'osservanza della stessa contrattazione collettiva. Ad esempio, nella lista dei requisiti giuridici e finanziari previsti per le agenzie di somministrazione, (generali e speciali), è compreso il rispetto degli obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro applicabile (art. 5, co. 2, lett. *d*, co. 3, lett. *c*) e anche nel caso di rapporti di associazione in partecipazione resi senza un'effettiva partecipazione e adeguate erogazioni a chi lavora, il lavoratore ha diritto ai trattamenti contributivi, economici e normativi stabiliti dalla legge e dai contratti collettivi per il lavoro subordinato (art. 86, co. 2).

Infine, un cenno va fatto alle norme del decreto che attribuiscono al sindacato il ruolo di prestatore di servizi, o direttamente o indirettamente. In via diretta, si pensi all'inclusione delle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative firmatarie di contratti collettivi nazionali fra i soggetti che possono avvalersi di regimi particolari di autorizzazioni per lo svolgimento delle attività di intermediazione (art. 6, co. 3). In via indiretta, è, invece, il caso dei Fondi bilaterali per la formazione e l'integrazione del reddito che sono appositamente costituiti dalle parti stipulanti il contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro, come associazioni non riconosciute o riconosciute dal Ministero del Lavoro (art. 12) e il caso degli Enti bilaterali, definiti come organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro (art. 2, co. 1, lett. *h*). A questi ultimi è attribuita una lunga serie di attività, riprese in relazione alle singole discipline, peraltro non esaustiva, considerata la previsione generale di potersi occupare di ogni altra attività o funzione assegnata dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento.

1.5 Socio lavoratore di cooperativa

La legge delega interviene direttamente sul complesso tema del

socio di cooperativa, con una delle poche norme che non ha il carattere della delega (art. 9).

Esso modifica la Legge n. 142 del 2001, la quale distingueva la posizione del socio lavoratore in due rapporti giuridici, uno associativo e uno di lavoro, applicandosi a quest'ultimo la disciplina del lavoro subordinato. L'art. 9, lett. *a*), ora, sopprime la precisazione della L. 142 secondo la quale il rapporto di lavoro del socio di cooperativa non solo è ulteriore rispetto al rapporto associativo, ma anche distinto; qualora venga meno il rapporto associativo, il rapporto di lavoro si estingue con il recesso o l'esclusione del socio.

Ma il versante che risulta maggiormente scosso dall'intervento di modifica è quello della dimensione collettiva della cooperazione.

L'art. 9, lett. *b)* prevede che i diritti sindacali di cui al titolo II dello Statuto potranno essere esercitati solo "compatibilmente con lo stato di socio lavoratore, secondo quanto determinato da accordi collettivi tra associazioni nazionali del movimento cooperativo e organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative". Il testo legislativo affida la definizione della modalità di applicazione dei diritti sindacali a un accordo collettivo. Il ruolo attribuito alla contrattazione collettiva è quello di rendere operativo un diritto, di individuare, cioè, le condizioni di applicabilità dell'esercizio dei diritti sindacali.

La lett. *f)* dell'art. 9 prevede che il regolamento interno della cooperativa non possa contenere disposizioni derogatorie *in peius* rispetto al trattamento economico minimo: la nuova formulazione è più permissiva della precedente perché vincola le cooperative a rispettare i minimi retributivi della contrattazione collettiva di settore o della categoria affine per i lavoratori subordinati, sottraendole all'obbligo (di cui al testo originato della L. 142) di corrispondere ai soci con rapporti di lavoro diversi da quello subordinato compensi non inferiori, in assenza di contratti o accordi specifici, ai compensi in uso per prestazioni analoghe rese in forma di lavoro autonomo.

1.6 Benefici alle imprese artigiane, commerciali e del turismo

La Legge n. 30 introduce direttamente, senza alcuna delega, una nuova formulazione della disposizione in tema di benefici alle imprese

artigiane, commerciali e del turismo, prevedendo l'integrale sostituzione della previsione contenuta nell'art. 3, D.l. 22 marzo 1993, n. 71 (convertito in L. 20 maggio 1993, n. 151) (art. 10).

Con l'articolo in questione si va a sostituire una norma vecchia di dieci anni estendendone la portata in relazione ai benefici concessi, ai soggetti obbligati e agli obblighi previsti. In particolare si condizionano "i benefici normativi e contributivi" (e non più soltanto contributivi) riguardanti le imprese "artigiane, commerciali e del turismo" (e non più solo quelle artigiane) al rispetto "integrale" (e non più solo degli istituti economici e normativi) degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale e nel cui campo di applicazione ciascuna di esse rientra.

Rispetto al passato vengono individuati diversi livelli contrattuali, la cui osservanza è posta come condizione per il riconoscimento dei benefici. La norma richiama, infatti, "gli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali, laddove sottoscritti (...) stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale".

1.7 Lavoro sommerso

Il biennio legislativo in esame è stato caratterizzato anche dall'impegno per l'emersione dell'economia sommersa e la regolarizzazione del lavoro nero e irregolare. La Legge 23 aprile 2002, n. 73 ha introdotto la c.d emersione progressiva consistente nella possibilità offerta ai datori di lavoro di proporre al Sindaco del Comune di appartenenza, anche in forma riservata, un piano di regolarizzazione graduale, ma in tempi comunque predeterminati, della propria attività in relazione non solo agli obblighi (diversi da quelli fiscali e contributivi) previsti dalla normativa vigente per la specifica attività svolta (riguardanti, ad es., la tutela ambientale, la sicurezza sul lavoro, l'igiene o il rispetto dei regolamenti edilizi), ma anche in relazione agli obblighi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro per il settore di appartenenza dell'impresa in emersione.

Successivamente il legislatore è nuovamente intervenuto con il D.L. 210/02 convertito nella L. n. 266 del 22 novembre 2002. Questo provvedimento, emanato sulla spinta di quanto sollecitato dalle Parti Sociali con l'avviso comune in materia di emersione dall'economia sommersa negoziato dalle Confederazioni ma non sottoscritto dalla Cgil il 24 luglio 2002[31], potrà essere ricordato per aver sancito la nascita dei CLES (Comitati provinciali per il lavoro e l'emersione del sommerso) quali organismi multiattore (16 membri di nomina prefettizia) con presenze istituzionali (otto facenti parte del Ministero del Lavoro, del Ministero dell'Ambiente, dell'Inps, dell'Inail, dell'Asl, del Comune, della Regione e della Prefettura) e delle Parti Sociali (otto designati in maniera paritetica dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale) abilitati all'approvazione dei piani individuali di emersione progressiva dal lavoro nero. Il provvedimento prevede la sottoscrizione da parte del datore di lavoro di un apposito verbale aziendale degli accordi sindacali collettivi a tal fine conclusi, a livello provinciale, tra le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e le associazioni dei datori di lavoro per ciascun settore economico. Per i settori per i quali non operano organizzazioni sindacali provinciali, la norma prevede che gli accordi sindacali possano essere conclusi a livello regionale o nazionale; in assenza di ccnl propri del settore economico interessato, le proposte dovranno fare riferimento agli obblighi economici previsti dai contratti nazionali di settori omogenei. In riferimento ai trattamenti contrattuali i CLES hanno il compito di verificarne la conformità ai minimi contrattuali stabiliti comunque negli accordi provinciali di cui si è detto.

---

31. Tale documento proponeva, fra l'altro, di sostituire la procedura di emersione progressiva incentrata sulla figura del Sindaco con un nuovo modello basato sull'istituzione, a livello provinciale, di appositi comitati composti da tutti i soggetti coinvolti in tali procedure. Con esso si reintroduce nella sostanza il meccanismo dei contratti di gradualità prevedendo che i programmi individuali di emersione progressiva potranno essere approvati soltanto se conformi "al contenuto di specifici accordi sindacali collettivi, a tal fine conclusi, a livello provinciale tra le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e le associazioni di rappresentanza dei datori di lavoro con riferimento a ciascun settore economico", mentre il pregresso dovrà essere regolarizzato con atti di conciliazione tramite le procedure di cui agli artt. 410 e 411 c.p.c.

Queste novità, insieme all'allargamento dei potenziali fruitori (tutte le imprese agricole, società ed associazioni sportive, artistiche e culturali, comunità terapeutiche convenzionate nonché le imprese che avendo aderito a un precedente programma di emersione non erano riuscite a rispettare le scadenze ivi previste), non sono state però sufficienti ad assicurare successo all'iniziativa. Il 28 febbraio 2003 è scaduto il termine per la presentazione dei piani individuali di emersione ai CLES di competenza che entro i 60 giorni successivi avrebbero dovuto esaminarli ed eventualmente approvarli così da consentire alle imprese interessate di effettuare entro il termine ultimo del 15 maggio 2003 la propria dichiarazione di emersione, condizione indispensabile per poter godere dei benefici previsti dalla legge. Alla scadenza di tutti questi termini il bilancio che se ne trae è molto deludente. Le ragioni di questo insuccesso sono diverse e tra queste va ricordato a) una strumentazione che si è dimostrata carente specie nella definizione dei diritti dei lavoratori in emersione; b) i tempi troppo stretti e le modalità incerte per il passaggio della regia dai Sindaci ai CLES che non hanno permesso a questi ultimi di nascere con la presenza di tutte le componenti e in tutte le province alla scadenza prevista (30 ottobre 2002), né hanno consentito alle Parti Sociali di stipulare nuovi accordi di gradualità ai quali pure avrebbero dovuto far riferimento le singole imprese con i piani di emersione individuale da presentarsi entro il 28 febbraio.

1.8 Trasferimento di grandi imprese in crisi

Il Decreto Legge n. 23 del 14 febbraio 2003 (convertito in Legge 17 aprile 2003, n. 81) ha introdotto disposizioni urgenti in materia di occupazione, con riferimento alle imprese sottoposte a procedure di amministrazione straordinaria, che, in particolare, presentano le seguenti condizioni: hanno un numero di dipendenti superore alle mille unità, si trovano in grave crisi occupazionale e hanno trovato un'impresa acquirente. Si tratta di un provvedimento "personalizzato", diretto ad agevolare la vendita dello stabilimento Ocean di Verolanuova (in provincia di Brescia), produttore di frigoriferi e congelatori e posto in amministrazione straordinaria e poi applicato ad altre situazioni di crisi azien-

dali acute. Esso prevede la concessione di alcuni benefici contributivi all'impresa subentrante (applicazione per 12 mesi della contribuzione ridotta, prevista per gli apprendisti ed erogazione di un contributo pari al 50% dell'indennità di mobilità che sarebbe spettata ai lavoratori) - al massimo per 550 lavoratori -, purché le due imprese non presentino assetti proprietari sostanzialmente coincidenti e, in ogni caso, non abbiano rapporti di collegamento o controllo e il trasferimento dei lavoratori sia "previsto in un contratto collettivo stipulato entro il 30 aprile 2003, presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il quale consenta il recupero occupazionale di lavoratori".

In ordine al ruolo che qui deve esercitare la contrattazione, è bene precisare che il riferimento a un contratto collettivo stipulato presso il Ministero del Lavoro enfatizza il livello nazionale, ma si deve ritenere che questo riguardi il luogo di svolgimento della procedura più che l'assetto contrattuale coinvolto; pertanto la trattativa può essere condotta a livello aziendale oppure a livello nazionale e l'accordo rientra nell'ambito della specifica negoziazione che interviene al momento del trasferimento d'azienda per regolare il passaggio e le ricadute sui lavoratori.

Non sono esplicitamente indicati i soggetti stipulanti e il Ministero del Lavoro diventa sia la sede dell'accordo collettivo, sia il soggetto autorizzato dal legislatore alla concessione dei benefici.

1.9 Parità di trattamento

I Decreti Legislativi nn. 215 e 216 del 9 luglio 2003 danno rispettivamente attuazione alla Direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e alla Direttiva 2000/78/CE, il cui oggetto è la lotta alle discriminazioni fondate sulla religione, le convinzioni personali, l'handicap, l'età e le tendenze sessuali, onde rendere effettiva la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro. I due decreti hanno la medesima struttura e formulazioni quasi identiche. Con riguardo al Decreto n. 215, i fattori discriminatori della razza e dell'origine etnica nulla aggiungono alle minuziose ipotesi di discriminazione già vietate dal-

l'art. 43 del D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 del 1998, contenente il T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. Con riguardo, invece, al Decreto n. 216, l'elenco dei fattori discriminatori vietati viene opportunamente integrato con quelli che attengono le convinzioni personali, gli *handicap*, l'età e l'orientamento sessuale. Si precisa, inoltre, come ai fini delle nuove disposizioni antidiscriminatorie, per principio di parità si intenda l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta, nozione già positivamente definita dal nostro ordinamento interno. Si introduce, altresì, una sorta di integrazione alla nozione di discriminazione, individuando come tale anche le molestie, ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per uno dei motivi aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo (cfr. art. 2, co. 3 di entrambi i decreti in esame).

Viene disciplinata la tutela giurisdizionale dei diritti con la previsione di una procedura di conciliazione, qui meramente facoltativa (art. 4 di entrambi i decreti) (in deroga alla regola generale in materia di controversie di lavoro) e si prevede che il legittimato ad agire, anche qui il singolo discriminato, possa delegare, in un caso (art. 5, D.Lgs. 215), le associazioni e gli enti appositamente indicati appositamente del Decreto n. 215, ovvero, nell'altro caso (art. 5, D.Lgs. 216), le rappresentanza locali delle organizzazioni nazionali maggiormente rappresentative a livello nazionale.

Ai fini della presente rassegna, è opportuno sottolineare come entrambi i testi normativi si siano completamente disinteressati al dialogo sociale, per converso fortemente auspicato da entrambe le Direttive che espressamente hanno invitato invece gli Stati Membri, al fine di promuovere il principio della parità di trattamento, a prendere le misure adeguate proprio per incoraggiare il dialogo tra le Parti Sociali, "...tra l'altro attraverso il monitoraggio delle prassi nei luoghi di lavoro, contratti collettivi, codici di comportamento e ricerche o scambi di esperienze e di buone pratiche", nonché nella prospettiva della conclusione di accordi per la fissazione di regole antidiscriminatorie negli ambiti di applicazione rientranti nella sfera della contrattazione collettiva[32].

32. Così art. 11, Direttiva 2000/43/CE e art. 13 Direttiva 2000/78/CE.

1.10 Comitati aziendali europei

Con il D.Lgs. 2 aprile 2002, n. 74 il legislatore italiano ha definitivamente dato attuazione alla direttiva del Consiglio del 22 settembre 1994 (94/45/CE), relativa all'istituzione di un comitato aziendale europeo (Cae) o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie, completando un processo già intrapreso dalle Parti Sociali con l'accordo interconfederale del 27 novembre 1996 (siglato da Confindustria, Assicredito, Cgil, Cisl e Uil ma non da Confcommercio).

Il decreto si compone di 17 articoli, molto complessi, partendo con una serie di definizioni operative, tra le quali quella di impresa di dimensioni comunitarie: è tale quella che occupa almeno mille lavoratori nei vari Paesi Membri e almeno 150 lavoratori per Stato Membro, in almeno due Stati Membri. Allo stesso scopo, si definisce gruppo di imprese quello costituito da un'impresa controllante e dalle imprese da queste controllate (art. 2), mentre l'impresa controllante è stata definita sulla base di svariati parametri di controllo (art. 3). Nel quadro delle definizioni tracciate dal decreto particolare rilievo assume la nozione di "direzione centrale", in quanto soggetto responsabile della realizzazione delle condizioni e degli strumenti necessari all'istituzione del Cae ovvero di una procedura per l'informazione e la consultazione. Analogamente alla Direttiva, il decreto prevede che tale è la direzione centrale dell'impresa di dimensioni comunitarie o, nel caso di un gruppo di imprese di dimensioni comunitarie, dell'impresa controllante.

Le legge dispone, poi, in ordine all'iniziativa di avvio della negoziazione, che può provenire da entrambe le parti (direzione centrale, lavoratori o loro rappresentanti), nonché dalle organizzazioni sindacali che abbiano stipulato il ccnl applicato nell'impresa o nel gruppo di imprese interessate (art. 5); in ordine ai criteri per la designazione dei membri della delegazione speciale, competente a negoziare l'istituzione del Cae o della procedura (art. 6); in ordine alla composizione e ai compiti di tale delegazione, accollandosi alla direzione generale le spese di negoziazione e di consultazione di eventuali esperti (artt. 7 e 8). Facendo salva l'autonomia delle parti, il decreto legislativo prescrive a esse

di negoziare con spirito costruttivo (che va inteso come sinonimo di buona fede) e dispone in ordine al contenuto dell'accordo, da stipularsi in forma scritta; la direzione centrale e la delegazione speciale di negoziazione possono decidere per iscritto di istituire una o più procedure in aggiunta o in alternativa al Cae. L'accordo deve stabilire le modalità con le quali i rappresentanti dei lavoratori esercitano il diritto di riunirsi per discutere sulle informazioni relative alle questioni transnazionali che incidono notevolmente sugli interessi dei lavoratori. Sono individuati i criteri di designazione dei componenti italiani del Cae o dei titolari della procedura (art. 9).

Sia per scelta delle parti, sia per il caso in cui esse non pervengano a un accordo nel termine di tre anni o che la direzione rifiuti l'apertura di negoziati in un periodo di sei mesi dalla richiesta, si applicano le prescrizioni accessorie di cui all'art. 16 (art. 10). Le norme successive specificano gli obblighi e le responsabilità dei soggetti coinvolti in tema di riservatezza sulle informazioni, l'obbligo delle parti di operare con spirito di collaborazione nell'osservanza dei loro diritti e obblighi reciproci, la misura minima dei premessi retribuiti, la salvaguardia delle disposizioni in tema di trasferimento d'azienda e di licenziamento collettivo per riduzione di personale, nonché dei diritti di informazione e di consultazione regolati dai contratti collettivi e dagli accordi vigenti (artt. 11-14).

Il provvedimento si chiude con l'apparato sanzionatorio (art. 17).

1.11 Riordino della dirigenza statale

Concludendo la presente rassegna, va segnalata anche la Legge 15 luglio 2002, n. 145 con cui il Parlamento italiano è direttamente intervenuto (per la prima volta dopo anni di legislazione delegata) in tema di dirigenza statale, andando a modificare e/o integrare il contenuto delle disposizioni contenute nel Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Qui il legislatore si è mosso non tanto in un'ottica di riordino, quanto di sostanziale ripensamento di alcune coordinate chiave dell'assetto della dirigenza. In particolar modo, i tre assi tematici interessati

sono stati quello delle dinamiche dei rapporti tra dirigenti e organi di indirizzo politico; quello del rinnovo degli strumenti volti a assicurare una maggiore qualificazione professionale dei dirigenti pubblici e quello, infine, degli snodi tra la dirigenza e il restante personale, ovvero il tema della delegabilità di funzioni dirigenziali e della vicedirigenza. E proprio su quest'ultima tematica, è previsto un significativo coinvolgimento delle Parti Sociali.

Infatti, il comma 3 dell'art. 7 ha inserito dopo l'art. 17 del D.Lgs. 165/2001, l'art. 17*bis*, in virtù del quale la contrattazione collettiva del comparto Ministeri disciplina l'istituzione di un'apposita area della vicedirigenza nella quale è ricompreso il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, che abbia maturato complessivamente cinque anni di anzianità in dette posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento. In sede di prima applicazione, tale disposizione viene estesa al personale non laureato che, in possesso degli altri requisiti richiesti, sia risultato vincitore di procedure concorsuali per l'accesso alla *ex* carriera direttiva anche speciale. La norma aggiunge che i dirigenti possono delegare ai vice dirigenti parte delle competenze di cui all'art. 17 del D.Lgs. n. 165/2001 e che l'istituto della vicedirigenza si applica, ove compatibile, anche al personale dipendente dalle altre Amministrazioni pubbliche destinatarie della normativa di privatizzazione.

In sede di disposizione di attuazione (art. 10, co. 3) è espressamente previsto che la disciplina relativa alla vicedirigenza si applica a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa, restando affidata alla contrattazione collettiva sulla base di atti di indirizzo del Ministro per la Funzione Pubblica all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), anche per la parte relativa all'importo massimo delle risorse finanziarie da destinarvi.

La scelta operata dal legislatore di rinviare all'autonomia collettiva l'istituzione della vicedirigenza, oggetto fra l'altro di un lungo dibattito parlamentare, risulta, comunque, fortemente limitata dai compiti attuativi di scelte operate dal legislatore, che fra l'altro pone particolare accenno al requisito costituito dal titolo di studio (laurea) necessario per

l'accesso alla vicedirigenza; probabilmente tale opzione ha costituto la soluzione di compromesso atta a far accettare la novità dai sindacati. Certo è che non risulta chiaro il rapporto che viene a delinearsi tra la disposizione legislativa e la futura contrattazione collettiva, e solo la prossima tornata contrattuale potrà fornire qualche risposta.

Un rinvio ai contratti collettivi è presente anche in materia di ruolo dei dirigenti, dove, venuto meno il ruolo unico, il comma 2 dell'art. 23 del D.Lgs. 165, come riformulato dalla L. 145, si è preoccupato di assicurare un alternativo sistema di mobilità dei dirigenti nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato. I relativi provvedimenti sono adottati, su domanda dell'interessato, con decreto del Ministro per la funzione pubblica, sentite le Amministrazioni di provenienza e quella di destinazione. In questo nuovo assetto normativo, ai contratti o accordi collettivi nazionali è delegata la disciplina, secondo il criterio della continuità dei rapporti e privilegiando la libera scelta del dirigente, degli effetti connessi ai trasferimenti e alla mobilità in generale in ordine al mantenimento del rapporto assicurativo con l'Ente di previdenza, al trattamento di fine rapporto e allo stato giuridico legato all'anzianità di servizio e al Fondo di previdenza complementare.

2. La riforma del mercato del lavoro (L. 30/2003 e successivo decreto attuativo D.Lgs. 276/2003)

2.1 Premessa

La presentazione del Libro Bianco nell'ottobre 2001 ha segnato l'inizio del processo di riforma del mercato del lavoro in Italia che ha trovato attuazione (sia pure con alcune varianti) nella Legge 14 febbraio 2003, n. 30 e successivamente nel Decreto di attuazione del 10 settembre 2003, n. 276.

La normativa in parola è partita con il Disegno di legge governativo n. 848, presentato quasi a ridosso della pubblicazione del Libro Bianco all'origine di un'estenuante braccio di ferro sociale (specie a causa delle modifiche all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori in esso prefigurate).

Solo dopo la stipula del Patto per l'Italia, che non ha visto l'adesione della Cgil, il Disegno di legge 848 ha ripreso il suo cammino ed è diventato legge delega dopo circa sette mesi; pur prevedendo la legge stessa che l'emanazione di tutti i decreti legislativi (salvo qualche eccezione) avvenisse entro un anno dalla sua entrata in vigore (quindi, metà febbraio del 2004), l'attuazione della riforma è stata, invece, notevolmente anticipata e accorpata in un unico decreto. Infatti, se si eccettua quella dei servizi ispettivi, la riforma è nella gran parte contenuta nel D.Lgs. n. 276/2003, a cui hanno fatto seguito provvedimenti attuativi.

Gli scenari aperti dalla riforma sono estesi e profondi e la struttura di buona parte degli istituti sui quali si è costruito il diritto del lavoro

degli ultimi anni ne risulta profondamente cambiata, a partire dalla nozione stessa di subordinazione. Molte leggi che hanno fatto la "storia" lavorativa del nostro Paese vanno in soffitta: ci si riferisce non solo a quelle esplicitamente abrogate, come la L. n. 1369/1960 sul divieto di appalto di manodopera, ma anche ad altre disposizioni sull'apprendistato e sui contratti di formazione, o sul monopolio pubblico del collocamento (già, per altro, molto attenuato) che escono profondamente cambiate o cancellate. Nuovi istituti si affacciano nel variegato campo del lavoro, nuovi soggetti sono chiamati a esprimersi, nuovi compiti sono destinati a essere svolti da Enti (come le Università) deputati ad altre funzioni. Le Parti Sociali sono chiamate in più occasioni e con diverse modalità a disciplinare la materia attraverso una serie di rinvii alla contrattazione (vedi *"La regolazione dei rapporti di lavoro per via legislativa e la contrattazione collettiva nel biennio 2002-2003"*, nella presente sezione); molti altri provvedimenti sono il frutto di un ruolo centrale che viene riconosciuto alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. A ciò va aggiunta una forte attività di decretazione del Ministro del Lavoro (sono circa una trentina gli atti tipizzati) alcune volte d'iniziativa e altre in surroga all'inerzia delle Parti Sociali.

Il decreto legislativo è estremamente articolato (86 articoli: d'ora innanzi gli articoli citati saranno riferiti al decreto legislativo in questione senza citazione dello stesso) e si compone di nove titoli; in questa sede, ovviamente, non si può che tracciare un quadro sintetico dei contenuti del provvedimento, limitatamente ai suoi tratti generali, in modo correlato con la legge delega e seguendo il metodo dell'esame secondo l'ordine nel quale gli stessi articoli sono stati scritti.

2.2 Disposizioni generali

Il Titolo I, intitolato "Disposizioni generali", si occupa di precisare le finalità e il campo di applicazione del decreto (art. 1) e di dettare, con uno stile normativo che ricorda più quello delle Direttive che quello a cui ci aveva abituato il legislatore nazionale, le definizioni di alcuni dei termini che verranno poi analiticamente esaminati, istituto per istituto, dal decreto stesso (art. 2).

La normativa si autodefinisce attuativa delle direttive contenute nella Legge delega n. 30/2003 ed espressamente si colloca all'interno degli orientamenti comunitari in materia di occupazione e di apprendimento permanente e dichiara la propria finalità nell'aumentare l'occupazione e promuovere la qualità e la stabilità del lavoro, nel rispetto delle disposizioni relative alla libertà e dignità del lavoratore (di cui allo Statuto dei lavoratori) e alle disposizioni sulla parità tra i sessi.

Non rientrano nel campo di applicazione della riforma le Pubbliche amministrazioni e il loro personale.

Allo stesso modo sono fatte salve le competenze riconosciute alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano dallo statuto e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento alle disposizioni della Costituzione (Titolo V) in cui sono previste forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite alle Regioni.

2.3 Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro

2.3.1 I principi e criteri direttivi contenuti nella Legge delega in materia di servizi per l'impiego e il collocamento (art. 1, co. 1 e 2, lett. *a, b, c, d, e, f, g, h, i, l, q,* L. n. 30/2003), sono stati tradotti dal Governo nelle norme contenute nel Titolo II. Gli artt. da 3 a 19 si occupano di disciplinare diversi aspetti dalla fase propedeutica alla stipulazione di un contratto di lavoro: dai soggetti che possono intervenire nella dinamica dell'avviamento al lavoro (artt. 4-7) al trattamento e alla diffusione dei dati personali (artt. 8 e 9); dal divieto di indagine sulle opinioni e di trattamenti discriminatori (art. 10) al principio della gratuità delle prestazioni (art. 11); dai fondi bilaterali (art. 12) alle c.d. politiche attive e di *workfare* nel raccordo tra operatori pubblici e privati (art. 13), da misure di inserimento per lavoratori svantaggiati e disabili (art. 14) alla borsa lavoro (artt. 15-16), dal monitoraggio statistico e dalla rendicontazione al Parlamento delle politiche del lavoro realizzate (art. 17) alla riforma del regime sanzionatorio sia sotto il profilo penale (art. 18) sia amministrativo (art. 19).

Emerge subito un dato: il decreto legislativo in esame non dà attuazione a tutti i principi e criteri direttivi contenuti nella Legge 30; è mancata, in-

fatti, l'attuazione delle norme in materia di procedure per l'assunzione, conciliazione delle controversie di lavoro, vigilanza e gestione dei flussi di lavoratori extracomunitari, coordinamento tra operatori pubblici e privati, coordinamento con la disciplina relativa al lavoro degli extracomunitari.

2.3.2 Il disegno della nuova organizzazione e disciplina del mercato del lavoro opera, in continuità con la Legge 196/97 (c.d. Legge Treu) per la liberalizzazione delle attività di collocamento, al fine di facilitare l'incontro tra la domanda e l'offerta, per diminuire la disoccupazione e promuovere qualità e stabilità del lavoro. Ivi, ci si preoccupa soprattutto di riorganizzare il mercato del lavoro in senso stretto, provvedendo, tra l'altro: a disciplinare i procedimenti di autorizzazione e a delimitare le attività delle agenzie per il lavoro; a prevedere il loro accreditamento in sede regionale; a regolare le loro attività, con la dichiarata *ratio* di consentire una più significativa presenza sul mercato degli attori privati, e un più efficace raccordo con l'azione delle Pubbliche amministrazioni, sia statali, sia regionali e locali, e, quindi, una maggiore efficienza del sistema nel suo complesso (cfr. Capo I, artt. 4-7).

Più in particolare, la nuova disciplina introduce le agenzie per il lavoro (operatori pubblici e privati), le quali si differenziano rispetto a quelle di cui alla Legge 24 giugno 1997, n. 196, per l'ampliamento delle attività facoltizzate, non più limitate al lavoro interinale, ma a ogni forma generalizzata di somministrazione di lavoro (essendo stato abolito il vincolo dell'oggetto sociale esclusivo). Si tratta di soggetti che potranno operare a tutto campo poiché, ottenute le necessarie autorizzazioni, potranno svolgere attività di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (c.d. *staff leasing)* e determinato, di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro (cioè il collocamento), di ricerca e selezione del personale, di supporto alla ricollocazione del personale (c.d. *outplacement).*

In ordine alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni nella regolazione del mercato del lavoro, occorre evidenziare che:

- compito dello Stato è garantire su tutto il territorio nazionale gli *standard* di efficienza e di qualità dei servizi relativi all'accesso e alla promozione del lavoro; lo Stato ha conservato per sé la definizione dei principi fondamentali, quali ad esempio, la programmazione delle

politiche nazionali del lavoro e le misure che garantiscono la libera circolazione delle persone sul territorio nazionale;

- l'intervento delle Regioni è finalizzato, invece, alle politiche per l'impiego più propriamente regionali, nonché alla definizione delle azioni concrete dirette alla disoccupazione, alla organizzazione dei servizi per l'impiego e al coordinamento e integrazione fra servizi pubblici e privati.

Sulla base di tali suddivisioni, il decreto differenzia il regime delle autorizzazioni da quello degli accreditamenti. Con l'espressione "autorizzazione" si intende il provvedimento mediante il quale lo Stato abilita operatori pubblici e privati (le agenzie per il lavoro), allo svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, nonché ricollocazione professionale. Con l'espressione "accreditamento" si intende, invece, il provvedimento mediante il quale le Regioni riconoscono a un operatore, pubblico o privato, l'idoneità a erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro, con particolare riferimento ai servizi di incontro fra domanda e offerta di lavoro.

Ai fini dello svolgimento delle indicate attività, le agenzie devono essere autorizzate e iscritte in un apposito Albo presso il Ministero del Lavoro (e accreditate presso le Regioni nel cui ambito intendono operare). L'Albo unico è suddiviso in cinque sezioni. A regolare le modalità di presentazione delle richieste di autorizzazione per l'iscrizione nel citato albo è intervenuto il Decreto ministeriale 23 dicembre 2003, che ha anche definito il regime transitorio e di raccordo di cui all'art. 86, co. 6 per i soggetti privati che già operano nel mercato del lavoro, così come autorizzati ai sensi della normativa previgente.[33]

---

33. L'art. 11 del decreto ministeriale dispone che le agenzie già in possesso di autorizzazione a tempo indeterminato per l'esercizio della attività di fornitura di lavoro, ovvero per l'esercizio della attività di intermediazione ai sensi della previgente normativa, possono richiedere direttamente l'autorizzazione a tempo indeterminato per lo svolgimento, rispettivamente, delle attività di somministrazione di lavoro ovvero di intermediazione, subordinatamente alla verifica della sussistenza dei requisiti di cui richiesti dal Decreto 276, della regolare contribuzione ai fondi per la formazione e del versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, nonché del rispetto degli obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro applicabile.

I soggetti autorizzati alla somministrazione, inoltre, sono tenuti a versare contributi a favore di Fondi bilaterali (finalizzati alla formazione e all'integrazione del reddito, alle iniziative per l'inserimento o reinserimento di lavoratori svantaggiati e alla promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale), la cui costituzione è prevista da parte dei soggetti stipulanti il contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione (art. 12).

La riforma del 2003, infine, conferma anche la gratuità dei servizi resi da soggetti pubblici o privati nell'attività di intermediazione. E' vietato, infatti, ai soggetti autorizzati o accreditati, di esigere e comunque di percepire, direttamente o indirettamente, compensi dai lavoratori coinvolti nelle procedure di intermediazione o di somministrazione, di ricerca e selezione del personale, nonché di ricollocazione professionale (salvo eccezioni individuate dalla contrattazione collettiva) (art. 11).

2.3.3 Nell'ambito delle regole sul trattamento dei dati personali (materia nella quale sarebbe forse stato necessario un maggior raccordo con il codice della *privacy*, regolato dal D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196) sono state introdotte specifiche forme di tutela dei lavoratori a garanzia dei loro diritti soggettivi nell'incontro domanda/offerta di lavoro (tutela della *privacy*; campagne informative trasparenti e non anonime; divieto di indagine e di discriminazioni) (artt. 8, 9 e 10).

2.3.4 Un intreccio piuttosto complesso tra discipline contrattuali e previdenziali, che peraltro sviluppa alcune regole contenute in norme già in vigore, si rinviene nell'art. 13, in ordine alle misure di inserimento o reinserimento dei lavoratori svantaggiati, attraverso politiche attive e di *workfare*. In particolare, si consente alle agenzie autorizzate di predisporre specifici interventi formativi, assumendo l'interessato in deroga al regime della somministrazione e soprattutto abbassando notevolmente i costi: l'eventuale trattamento previdenziale di disoccupazione (ordinario, speciale, di mobilità o altro) viene, infatti, mantenuto in capo al lavoratore assunto, sino a un periodo massimo di 12 mesi, permettendo così all'agenzia di decurtare i pagamenti sia per retribuzione (per un importo equivalente al trattamento stesso), sia per contribuzione (per l'ammontare dei corrispondenti contributi figurativi).

Più in dettaglio, le agenzie per il lavoro, nel caso di lavoratori svantaggiati, possono derogare al regime generale della somministrazione di lavoro a condizione che:

- il lavoratore svantaggiato venga assunto dalla agenzia per il lavoro con contratto di durata non inferiore a sei mesi (l'operatore "prende in carico" il lavoratore svantaggiato);
- sia attivato un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro del lavoratore svantaggiato;
- siano previsti interventi formativi idonei a una qualificazione professionale;
- sia designato un *tutor* con adeguate competenze e professionalità.

Nella prospettiva della responsabilizzazione dei destinatari delle tutele previdenziali e del raccordo tra queste e le iniziative di politica attiva del lavoro, il secondo comma dello stesso art. 13 sanziona con la decadenza dai trattamenti di mobilità e da qualsiasi altra prestazione economica di disoccupazione, il lavoratore che: a) rifiuti di partecipare a corsi di formazione o progetti di reinserimento, b) non accetti un'offerta di lavoro che preveda un livello retributivo non inferiore del 20% rispetto a quello corrispondente alle mansioni di provenienza; c) non comunichi all'Inps il lavoro prestato, nel periodo di godimento della c.i.g.s. Il quarto e quinto comma dello stesso art. 13 regolano il procedimento di sospensione e revoca dei benefici, con il relativo ricorso amministrativo, da proporre avanti alla Direzione provinciale del lavoro.

Sempre nell'ambito degli strumenti diretti a tutelare i lavoratori svantaggiati, oltre ai disabili, l'art. 14, riprende, in parte, i meccanismi introdotti dall'art. 12, L n. 68/1999, relativo all'inserimento temporaneo dei disabili presso cooperative sociali, prevedendo la stipula di convenzioni-quadro a livello territoriale, che incentivino e regolino l'affidamento, da parte delle imprese interessate, di commesse alle cooperative sociali, al fine dell'inserimento, all'interno di queste, di tali lavoratori.

2.3.5 Uno dei punti più qualificanti del nuovo modello di gestione e di organizzazione del mercato del lavoro, introdotto dalla riforma, è, poi, l'istituzione della Borsa continua nazionale del lavoro (artt. 15-17),

che viene definita come un sistema aperto di incontro domanda-offerta di lavoro, finalizzato, in coerenza con gli indirizzi comunitari, a favorire la maggior efficienza e trasparenza del mercato del lavoro, all'interno del quale cittadini, lavoratori, disoccupati, persone in cerca di lavoro, soggetti autorizzati o accreditati e datori di lavoro possono decidere di incontrarsi in maniera libera e dove i servizi sono liberamente scelti dall'utente. Consiste, in altri termini, nell'allestimento di una grande banca dati, nella quale devono confluire i dati in possesso di tutti gli operatori, così da formare un vero e proprio spazio telematico virtuale globale, accessibile e consultabile (nel rispetto delle vigenti discipline della *privacy* e di altre regole a tutela del lavoratore, pure contenute nel decreto) da ogni punto del territorio nazionale, a chiunque sia interessato a domande e offerte di lavoro. Il sistema verrà anche utilizzato dalle Pubbliche amministrazioni, a fini statistici e di monitoraggio: per tale ragione si prevede che siano messi a disposizione anche i dati degli Enti previdenziali, relativi a entrate contributive e prestazioni erogate, con modalità di collegamento, da definirsi con specifici atti regolamentari.

2.3.6 Il Titolo III si chiude con le norme di carattere sanzionatorio (artt. 18 e 19): a tutela e garanzia del corretto funzionamento del lavoro, il legislatore ha confermato il regime sanzionatorio civilistico e penalistico previsto per i casi di violazione della disciplina della mediazione privata nei rapporti di lavoro, prevedendo, altresì, un regime sanzionatorio più incisivo nel caso di sfruttamento del lavoro minorile.

2.4 Disciplina delle c.d. esternalizzazioni

2.4.1 La Legge delega n. 30/2003 (art. 1, co. 2, lett. *m, n, o*) - sulla scia di quanto anticipato dal *Libro Bianco* del Governo -, abrogando sia le previsioni di cui alla L. n. 1369/60, sia quelle contenute nella L. n. 196/97, ha dichiarato esplicitamente l'ammissibilità della somministrazione di manodopera, anche a tempo indeterminato, destinata ad assorbire al suo interno sia il lavoro temporaneo, disciplinato dal Pacchetto

Treu, sia il c.d. *staff-leasing*[34], sino a quel momento vietato dal nostro ordinamento. Al di fuori delle ipotesi regolamentate dalla normativa del 2003 la somministrazione continua a rimanere illecita.

Tale delega trova la sua attuazione nel Titolo III, dove l'introduzione del contratto di somministrazione di lavoro (artt. 20-28), erede designato del lavoro temporaneo, e la contestuale definizione di importanti regole in materia di appalto e distacco (artt. 29-30), strettamente connessi con l'esplicita abrogazione della L. n. 1369/1960 (*ex* art. 85, co. 1, lett. *c*), apportano modifiche al tradizionale rapporto fra datore di lavoro e lavoratore che viene sostituito da un più complesso rapporto trilaterale fra il datore lavoro/somministratore, lavoratore e azienda utilizzatrice delle prestazioni.

In primo luogo, le possibilità di acquisire lavoro "in affitto" si ampliano notevolmente, salvo alcuni divieti assoluti[35]: ferma la necessità che il fornitore sia impresa autorizzata iscritti all'albo, infatti, l'art. 20 prevede ora un'ampia gamma di ipotesi, nelle quali è possibile la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (c.d. *staff leasing*), superando così, almeno per le fattispecie normate, il fondamentale requisito della "temporaneità", già previsto dalla L. 196; nel contempo, anche le possibilità di somministrazione a tempo determinato si ampliano.

---

34. Lo *staff-leasing* è definito nel Libro Bianco come "una tecnica innovativa di gestione del personale imperniata su rapporti con agenzie specializzate nella fornitura a carattere continuativo e a tempo indeterminato (e non a termine, come nel lavoro interinale) di parte della forza-lavoro di cui l'azienda ha bisogno per alimentare il processo produttivo".

35. La stipulazione del contratto di somministrazione, sia essa a tempo determinato o indeterminato, è vietata in tre casi: 1. per la sostituzione di lavoratori che esercitino il diritto di sciopero; 2. salva diversa disposizione degli accordi sindacali, presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i 6 mesi precedenti, a licenziamenti collettivi che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione; ovvero presso unità produttive presso cui sia in corso una sospensione dei rapporti o una riduzione dell'orario, con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessino lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione; 3. da parte delle imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi ai sensi del D.Lgs. n. 626/1994.

La somministrazione, così come il previgente lavoro temporaneo, realizza la dissociazione tra titolarità del rapporto con il prestatore di lavoro, che resta in capo all'agenzia intermediatrice, ed effettiva utilizzazione della prestazione lavorativa, che il lavoratore svolge presso un soggetto terzo rispetto al rapporto di lavoro formale. Tra lavoratore e utilizzatore, invece, non intercorre un rapporto di lavoro, ma una relazione di fatto, benché connotata dall'esercizio del potere direttivo da parte dell'utilizzatore.

La prima forma di somministrazione presa in considerazione dal decreto è quella a tempo indeterminato. Tale forma di somministrazione è volta a soddisfare esigenze dell'utilizzatore caratterizzate dal requisito della stabilità ed è ammessa solo in presenza di causali obiettive tassativamente previste dalla legge (art. 20, co. 3, lett. *a-h*)[36]. Il legislatore, discostandosi dalle indicazioni previste dalla Legge delega - la quale richiedeva la sussistenza di "ragioni di carattere tecnico, produttivo od organizzativo individuate dalla legge o dai contratti collettivi" (cfr. art.

---

36. Le causali obiettive che consentono di ricorrere alla somministrazione a tempo indeterminato sono le seguenti:

a) per servizi di consulenza e assistenza nel settore informatico, compresa la progettazione e manutenzione di reti *intranet e extranet*, siti internet, sistemi informatici, sviluppo di software applicativo, caricamento dati;

b) per servizi di pulizia, custodia, portineria;

c) per servizi, da e per lo stabilimento, di trasporto di persone e di trasporto e movimentazione di macchinari e merci;

d) per la gestione di biblioteche, parchi, musei, archivi, magazzini, nonché servizi di economato;

e) per attività di consulenza direzionale, assistenza alla certificazione, programmazione delle risorse, sviluppo organizzativo e cambiamento, gestione del personale, ricerca e selezione del personale;

f) per attività di marketing, analisi di mercato, organizzazione della funzione commerciale;

g) per la gestione di *call-center*, nonché per l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali nelle aree Obiettivo 1 di cui al regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali;

h) per costruzioni edilizie all'interno degli stabilimenti, per installazioni o smontaggio di impianti e macchinari, per particolari attività produttive, con specifico riferimento all'edilizia e alla cantieristica navale, le quali richiedano più fasi successive di lavorazione, l'impiego di manodopera diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa.

1, co. 2, lett. *m*, punto 2, L. n. 30/2003) - ha adottato, invece, una tecnica di tipo casistico, indicando non già "ragioni", bensì "attività". In ogni caso, i contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative possono prevedere altre ipotesi.

A differenza dello *staff-leasing*, per il quale, come già detto, sono richieste causali obiettive tassativamente previste, la somministrazione di lavoro a tempo determinato è consentita, più genericamente, in presenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, analogamente a quanto previsto in materia di contratti a termine ai sensi del D.Lgs. n. 368/2001, a cui si aggiunge l'inciso "anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore".

La disciplina dei contratti a termine è richiamata esplicitamente anche in relazione a un altro profilo: l'art. 20, co. 4, stabilisce che, in conformità all'art. 10, D.Lgs. n. 368/2001, ai contratti collettivi nazionali stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi è affidata l'individuazione di limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione a tempo determinato.

L'art. 23, co. 8, infine, riproduce, quasi letteralmente, una disposizione già presente nel "Pacchetto Treu" (cfr. art. 1, co. 6, L. n. 196/97): in caso di somministrazione di lavoro a tempo determinato "è nulla ogni clausola diretta a limitare, anche indirettamente, la facoltà dell'utilizzatore di assumere il lavoratore al termine del contratto di somministrazione". Rispetto alla previgente disciplina, però, c'è una differenza importante. Mentre prima il divieto era assoluto, il decreto delegato prevede una possibilità di deroga: la norma, infatti, "non trova applicazione nel caso in cui al lavoratore sia corrisposta un'adeguata indennità, secondo quanto stabilito dal contratto collettivo applicabile al somministratore" (art. 23, co. 9). In mancanza di disciplina collettiva, nel silenzio della norma, è da ritenersi che la deroga non sia consentita.

L'art. 21 dispone che il contratto di somministrazione sia stipulato in forma scritta. La mancanza di forma scritta comporta la nullità del contratto di somministrazione: in tal caso i lavoratori sono considerati a tutti gli effetti alle dipendenze dell'utilizzatore. Esso deve obbligatoriamente contenere una serie di elementi (es. numero dei lavoratori ogget-

to della fornitura, mansioni alle quali essi saranno adibiti, durata della somministrazione, trattamento economico e normativo, ecc.), nell'indicare i quali le parti devono recepire le indicazioni contenute nei contratti collettivi. E' quindi espressamente esclusa la possibilità per le parti individuali di derogare a quanto stabilito in sede di contrattazione collettiva. Infine, in capo al somministratore sussiste un obbligo di informazione nei confronti del lavoratore, relativamente alle informazioni contenute nel contratto di somministrazione stipulato.

Per quanto riguarda la relazione che intercorre tra il lavoratore e l'agenzia, si è detto che le due parti stipulano un contratto di lavoro subordinato. L'assunzione può essere a tempo determinato o indeterminato e in quest'ultimo caso, durante il periodo in cui il lavoratore resta a disposizione, l'agenzia è tenuta a corrispondergli un'indennità di disponibilità, la cui entità è stabilita dai contratti collettivi e comunque non inferiore alla misura prevista, ovvero aggiornata periodicamente, con decreto del Ministro del Lavoro[37]. In caso di assegnazione del lavoratore ad attività lavorativa *part-time* (che può essere prestata sia presso un soggetto utilizzatore, sia presso lo stesso somministratore), l'indennità di disponibilità è proporzionalmente ridotta.

In caso di assunzione a termine da parte dell'agenzia, il rapporto di lavoro tra agenzia e lavoratore è soggetto alla disciplina prevista per i contratti a termine (cfr. D.Lgs. n. 368/2001), in quanto compatibile e con alcune deroghe. Infatti, potrà essere stipulato un secondo contratto, diverso dal primo, senza peraltro incorrere nelle limitazioni previste in materia di successione di contratti a termine; il termine inizialmente posto al contratto di lavoro può essere prorogato, purché siano rispettate alcune condizioni (ossia che vi sia il consenso del lavoratore; che la proroga sia oggetto di una pattuizione scritta; che il termine sia prorogato "nei casi e per la durata prevista dai contratti collettivi applicati dal somministratore").

37. Tale decreto è intervenuto il 10 marzo 2004, disponendo che la predetta indennità non possa essere inferiore a 350 euro mensili.

Data la dissociazione tra titolarità del rapporto e utilizzazione della prestazione, una serie di poteri datoriali restano in capo al somministratore. Tra questi, il potere disciplinare (cfr. art. 23, co. 7). Quindi, nel caso in cui il lavoratore si renda responsabile di un inadempimento nell'esecuzione della prestazione, l'utilizzatore non potrà sanzionarlo direttamente, ma dovrà informare il datore di lavoro, in modo che sia questo a esercitare il potere disciplinare.

Quale che sia la natura della somministrazione, durante la sua durata i lavoratori hanno diritto a un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte. Qualora il lavoratore sia assegnato a mansioni superiori o, comunque, non equivalenti a quelle dedotte in contratto, l'utilizzatore è tenuto a darne comunicazione al somministratore, in modo che questo possa tenerne conto nell'erogazione della retribuzione spettante al lavoratore. In caso di omissione di comunicazione, "l'utilizzatore risponde in via esclusiva per le differenze retributive spettanti al lavoratore occupato in mansioni superiori e per l'eventuale risarcimento del danno derivante dall'assegnazione a mansioni inferiori" (art. 23, co. 6).

L'art. 24 stabilisce che, salve le disposizioni specifiche per il lavoro in cooperativa, ai lavoratori delle società o imprese di somministrazione si applicano i diritti sindacali previsti dallo Statuto dei lavoratori.

Per quanto riguarda la relazione tra lavoratore e utilizzatore, l'art. 20 stabilisce che, "per tutta la durata della somministrazione, i lavoratori svolgono la propria attività nell'interesse nonché sotto il controllo e la direzione dell'utilizzatore". Quindi, da un lato, all'utilizzatore compete l'esercizio del potere direttivo; dall'altro lato, il lavoratore dovrà eseguire la prestazione di lavoro attenendosi alle indicazioni dell'utilizzatore e rispettando gli obblighi di cui agli artt. 2104-2105 del Codice Civile.

In tema di computabilità del lavoratore somministrato, l'art. 22, co. 5, prevede che: "in caso di contratto di somministrazione, il prestatore di lavoro non é computato nell'organico dell'utilizzatore ai fini della applicazione di normative di legge o di contratto collettivo, fatta eccezione per quelle relative alla materia dell'igiene e della sicurezza sul

lavoro". Questa norma può avere una certa rilevanza soprattutto per il fatto che consente all'utilizzatore di mantenersi al di sotto della soglia dimensionale richiesta per l'applicazione dell'art. 18 o del Titolo III dello Statuto dei lavoratori, pur disponendo, nei fatti, di un organico superiore.

Sotto il profilo sanzionatorio, parlando della forma del contratto di somministrazione, è già stato affrontato il problema della sanzione prevista per i vizi di forma: "il contratto di somministrazione è nullo e i lavoratori sono considerati a tutti gli effetti alle dipendenze dell'utilizzatore" (cfr. art. 21, ult. co.). L'art. 27 si occupa, poi, del caso in cui la somministrazione sia irregolare: "quando la somministrazione di lavoro avvenga al di fuori dei limiti e delle condizioni di cui agli articoli 20 e 21, lettere *a, b, c, d* ed *e*, il lavoratore può chiedere, mediante ricorso giudiziale a norma dell'articolo 414 c.p.c., notificato anche soltanto al soggetto che ne ha utilizzato la prestazione, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo, con effetto dall'inizio della somministrazione". L'art. 28 tratta, invece, la questione della somministrazione fraudolenta, che ricorre ogni qual volta la somministrazione sia utilizzata "con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicato al lavoratore". In questo caso, al somministratore e all'utilizzatore è irrogata "un'ammenda di 20 Euro per ciascun lavoratore coinvolto e per ciascun giorno di somministrazione".

Per quanto specificamente attiene al regime contributivo e previdenziale del contratto di somministrazione regolarmente instaurato, la disciplina è per molti versi simile a quella della L. n. 196/1997. Rimangono, infatti, sia l'imputazione del rapporto contributivo in capo al somministratore, sia la responsabilità solidale dell'utilizzatore, nell'ipotesi di inadempimento del primo (artt. 21 e 23, co. 3). Anche l'inquadramento dell'impresa fornitrice rimane fermo nel settore terziario. La regola viene, tuttavia, temperata (come già in parte previsto per il lavoro temporaneo) dalla previsione dell'applicazione, per le somministrazioni a datori di lavoro agricoli e domestici, delle discipline dei contributi e dei "criteri erogativi" validi per quei settori, nonché dall'applicazione, per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, di tassi di premi commisurati sulle attività svolte dall'impresa utilizzatri-

ce. Rimane, altresì, ferma la deroga al regime dei minimali contributivi, prevista per l'indennità di disponibilità.

Quanto al regime transitorio, il decreto delegato stabilisce che le causali a suo tempo previste per i contratti di lavoro interinali dalla contrattazione collettiva restano in vigore, salve diverse intese, fino alla data di scadenza dei contratti collettivi cui si riferiscono, con esclusivo riferimento alla determinazione per via contrattuale delle esigenze di carattere temporaneo che consentono la somministrazione di lavoro a termine. Una sorte diversa seguono le clausole contrattuali nel settore dell'agricoltura e dell'edilizia che mantengono la loro efficacia fino a diversa determinazione delle parti stipulanti o recesso unilaterale (art. 86, co. 3). In proposito è anche intervenuto il Decreto ministeriale del 23 dicembre 2003, secondo cui il contratto di somministrazione di lavoro a tempo determinato può essere ancora concluso per soddisfare esigenze temporanee nei casi previsti dalle clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi della L. n. 196/1997, nonché a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore, a condizione che l'impresa di fornitura di lavoro temporaneo abbia presentato la richiesta di autorizzazione alla somministrazione di lavoro in ottemperanza alle norme del presente decreto.

2.4.2 Per quanto attiene alle regole dettate per il contratto d'appalto, l'art. 29, in attuazione dell'art. 1, co. 2, lett. *m*, n. 3, L. n. 30/2003, ha dettato una disciplina con l'evidente finalità di ridurre i potenziali rischi di conflittualità residua in un'area di prevedibile espansione. Confermando la distinzione tra appalto e somministrazione di lavoro, già elaborata da dottrina e giurisprudenza a fronte della precedente disciplina, ha stabilito - solo ai fini dell'applicazione delle norme contenute nel presente titolo - che il contratto di appalto, stipulato e regolato ai sensi dell'art. 1655 c.c., si distingue dalla somministrazione di lavoro per l'organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera e del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per l'assunzione,

da parte del medesimo appaltatore, del rischio di impresa. Tale previsione pare, dunque, allargare la precedente disciplina dell'appalto.

Il 2° comma dispone una responsabilità solidale del committente di appalto di servizi, per i debiti (retributivi e) contributi dell'appaltatore, operante "entro il limite dell'anno della cessazione" dell'appalto stesso e, da ultimo, il 3° comma prevede che "l'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di un nuovo appaltatore, in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro, o di clausola del contratto di appalto, non costituisce trasferimento d'azienda o di parte d'azienda".

Due osservazioni emergono comparando la nuova disciplina al vecchio art. 3 della Legge n. 1369/1960. La prima è che il comma 1 distingue soltanto tra appalto d'opera o di servizi ed elimina qualsiasi distinzione tra appalto all'interno o all'esterno del ciclo produttivo; la seconda è relativa alla scomparsa, in capo al committente, dell'obbligo solidale di garantire ai dipendenti dell'appaltatore un trattamento retributivo e normativo non inferiore a quello spettante ai propri dipendenti[38].

2.4.3 L'art. 30, infine, in svolgimento della norma contenuta nella Legge delega (art. 1, co. 2, lett. *m*, n. 3), regola per la prima volta nell'ordinamento la fattispecie, ben conosciuta dalla giurisprudenza e dalla prassi, del distacco del lavoratore[39], configurandolo quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente a disposizione di un altro soggetto l'attività di uno o più lavoratori, per eseguire un determinato lavoro. La norma ha, quindi, mantenuto fermo il requisito dell'interesse che la giurisprudenza ha sempre considerato di rilevanza qualificante. Infatti, la stessa ha sempre ritenuto legittimo il distacco ove l'interesse del distaccante sia concreto e comprovato, rilevando, altresì, che tale interesse non possa essere presunto in base al

38. L'art. 3 della L. n. 1369/1960 (ora espressamente abrogato), prevedeva che "gli imprenditori che appaltano opere o servizi, [...] da eseguirsi all'interno delle aziende con organizzazione e gestione propria dell'appaltatore, [fossero] tenuti in solido con quest'ultimo a corrispondere ai lavoratori da esso dipendenti un trattamento minimo inderogabile retributivo e ad assicurare un trattamento normativo, non inferiore a quelli spettanti ai lavoratori da loro dipendenti" (comma 1).

39. Sulla nuova disciplina del distacco è anche intervenuta la circolare 15 gennaio 2004, n. 3 del Ministro del Lavoro a fornire precisazioni.

fatto che le società coinvolte siano tra loro collegate. Prova dell'esigenza di tale requisito si ricava anche dal contenuto dell'art. 30, co. 2, che (al contempo) sancisce la responsabilità del datore di lavoro distaccante, con conseguente obbligo di corrispondere il trattamento economico e normativo previsto a favore del dipendente distaccato e ad assolvere ai relativi adempimenti contributivi e fiscali. Ciò significa che il datore di lavoro distaccante continua a esercitare i poteri decisionali e disciplinari nei confronti del lavoratore, al fine di evitare la fattispecie, tuttora permanente, dell'interposizione illecita.

Il terzo comma disciplina, poi, due fattispecie diverse. La prima riguarda il caso in cui il distacco comporti un mutamento di mansioni; in tale ipotesi è richiesto il consenso del lavoratore interessato. La seconda riguarda il caso in cui distacco implichi il trasferimento a un'unità produttiva distante più di 50 Km da quella cui è adibito il lavoratore: riprendendo una formula utilizzata in materia di lavoro a termine, è espressamente richiesto che il distacco sia fondato su comprovate ragioni tecniche, organizzative, produttive o sostitutive.

La norma, infine, fa salva la disciplina (L. n. 236/1993) che affida agli accordi sindacali la possibilità di regolare il distacco di uno o più lavoratori da un'impresa a un'altra, per una durata temporanea, al fine di evitare le riduzioni di personale.

2.5 Gruppi di imprese e trasferimento d'azienda

Nel Titolo IV vengono in considerazione esigenze di organizzazione, flessibilità e circolabilità delle strutture d'impresa.

2.5.1 L'art. 31, pur genericamente intitolato ai gruppi di impresa, si limita a dichiarare la possibilità, per le capogruppo, di svolgere direttamente, a favore delle controllate e collegate, gli adempimenti relativi all'amministrazione del personale, altrimenti delegabili, ai sensi della L n. 12/1979 ai consulenti del lavoro; analoga facoltà viene prevista per i consorzi, in relazione agli adempimenti delle consorziate. Il legislatore governativo precisa anche la nozione di "gruppi di società" mediante il

rinvio cumulativo alla disciplina codicistica nonché al D.Lgs. n. 74/2002, in tema di Comitati aziendali europei. Infine, l'ultimo comma dell'art. 31 mantiene ferme, in capo alle società datrici di lavoro "le obbligazioni contrattuali e legislative", tra le quali, evidentemente, rientrano anche quelle imposte dalle discipline di previdenza e assistenza, sia obbligatorie che complementari.

2.5.2 L'art. 32, recependo la delega di revisione del D.Lgs. n. 18/2001 (art. 1, co. 2, lett. *p*, L. n. 30/2003), interviene sulla disciplina dei trasferimenti d'azienda, regolando - [D2]con richiamo espresso alla legislazione comunitaria - le complesse questioni relative alla definizione di ramo d'azienda in senso tecnico. La logica sottostante all'intervento è quella di agevolare i processi di esternalizzazione, favorendo la cessione di parti dell'azienda prive, fino al momento del trasferimento, di una loro autonomia funzionale.

L'articolo in esame va a modificare il comma 5 dell'art. 2112 c.c., disponendo che si intende "per trasferimento d'azienda qualsiasi operazione che, in seguito a cessione contrattuale o fusione, comporti il mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata, con o senza scopo di lucro, preesistente al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità, a prescindere dalla tipologia negoziale o dal provvedimento sulla base del quale il trasferimento è attuato, ivi compresi l'usufrutto o l'affitto".

Ulteriore novità è costituita anche dall'aggiunta della previsione secondo cui "le disposizioni del presente articolo si applicano altresì al trasferimento di parte dell'azienda, intesa come articolazione funzionalmente autonoma di un'attività economica organizzata, identificata come tale dal cedente e dal cessionario al momento del suo trasferimento". Rispetto al passato, dove l'articolazione funzionalmente autonoma da trasferire doveva essere "preesistente come tale e [conservare] nel trasferimento la propria identità", la nuova disciplina prescinde da questi requisiti. In proposito va evidenziato come l'applicazione della tutela prevista dalla normativa sul trasferimento se, da un lato, si presenta vantaggiosa per i lavoratori interessati dal trasferimento, sotto altro profilo potrebbe presentarsi dannosa, considerato che i lavoratori addetti

all'articolazione trasferita vedono automaticamente trasferiti i loro contratti di lavoro al cessionario, senza che risulti necessario il loro consenso.

Infine, l'art. 32, co. 2 ha introdotto un ultimo comma all'art. 2112 c.c., che prevede, nel caso di trasferimento d'azienda o di parte di essa, qualora l'alienante stipuli con l'acquirente un contratto di appalto la cui esecuzione avvenga utilizzando il ramo di azienda oggetto di cessione, l'operatività di un regime di solidarietà di cui all'art. 1676 c.c.

Rispetto alla Legge delega va segnalata la mancata attuazione di uno dei criteri direttivi in essa richiamato, ovvero "il completo adeguamento della disciplina vigente alla normativa comunitaria" (art. 1, co. 2, lett. *p*, n. 1, L. n. 30/2003), tant'è che recentemente è stato aperta una procedura di infrazione a carico dell'Italia davanti alla Corte di Giustizia.

2.6 Tipologie contrattuali flessibili

Il Titolo V è tutto dedicato ai contratti c.d. flessibili, caratterizzati - al pari dei contratti di somministrazione, dei quali già si è detto - da fenomeni tipici di discontinuità di lavoro e di reddito.

2.6.1 Invertendo parzialmente l'ordine dell'articolato, giova, in primo luogo, segnalare che la disciplina del *part-time* - che può considerarsi il "capostipite", anche dal punto di vista storico, di tali figure - è oggetto di una profonda rivisitazione. Il testo del D.Lgs. n. 61/2000, già ampiamente novellato nel 2001, viene modificato dall'art. 46 (in attuazione dell'art. 3, L. n. 30/2003) su diversi profili (vengono riscritti, in parte o integralmente, ben otto articoli), quali quelli dell'organizzazione dell'orario supplementare, delle clausole elastiche e flessibili, delle competenze dell'autonomia collettiva, della trasformazione del rapporto da *part-time* a *full-time* e viceversa[40].

40. Il Ministero del Lavoro, con circolare 18 marzo 2004, n. 9, è intervenuto a fornire chiarimenti necessari per l'applicazione della nuova disciplina del *part-time*.

In particolare, uno degli aspetti di maggior rilevo dell'intervento riformatore consiste nell'aver reso più agevole il ricorso al lavoro supplementare nelle ipotesi di *part-time* orizzontale e al lavoro straordinario in quelle di *part-time* verticale o misto. A differenza del passato, si prevede che il consenso del lavoratore a svolgere lavoro supplementare sia necessario solo in caso di mancanza di contratto collettivo. In assenza di disciplina collettiva, inoltre, scompare sia il numero massimo di ore di lavoro supplementare sia l'obbligo della maggiorazione retributiva, stabilito in precedenza. Per quanto attiene, invece, al lavoro straordinario, si ribadisce la possibilità di ricorso a esso nel caso di part-time verticale o misto, nonché l'applicazione della normativa generale dettata per i rapporti a tempo pieno, ma viene soppressa la norma che imponeva il riproporzionamento dei limiti trimestrali e annuali.

La seconda novità di rilievo è costituita dall'accresciuto potere al datore di lavoro di mutare la collocazione temporale della prestazione di lavoro parziale. Si è riconosciuto al datore di lavoro e al lavoratore la facoltà di introdurre nel contratto individuale non soltanto clausole elastiche riguardanti la modificazione della collocazione temporale della prestazione lavorativa, ma altresì (nel *part-time* verticale o misto) clausole flessibili relative all'aumento della durata della prestazione lavorativa, e si è ridotto a soli due giorni il termine di preavviso necessario per l'aumento della durata lavorativa o per la modifica della collocazione temporale della prestazione. Scompare il diritto di ripensamento. Inoltre, fermo restando la competenza dei contratti collettivi, il decreto precisa che, in mancanza di disciplina collettiva, è comunque consentito alle parti individuali, diversamente dalla precedente normativa, concordare direttamente l'adozione di clausole elastiche o flessibili.

Oltre a ciò è da segnalare il venir meno del diritto di precedenza del lavoratore *part-time* rispetto alle assunzioni a tempo pieno che il datore di lavoro intenda effettuare, la soppressione della norma che prevedeva la computabilità intera dei lavoratori per l'esercizio dei diritti sindacali e la totale liberalizzazione del lavoro a tempo parziale nel settore agricolo.

2.6.2 Il contratto di lavoro intermittente (disciplinato agli artt. 33-40, in attuazione dell'art. 4, co. 1, lett. *a*, L. n. 30/2003) - detto anche

lavoro a chiamata o *job on call* - è quello con il quale il lavoratore, nelle ipotesi previste dai contratti collettivi o da emanando decreto ministeriale, si renderà disponibile a lavorare in modo discontinuo o intermittente, sulla base di chiamate che il datore di lavoro gli invii, rispettando un breve termine di preavviso (anche di un solo giorno). E' prevista, altresì, in via sperimentale, la possibilità di concludere tale contratto con disoccupati aventi meno di venticinque anni di età, ovvero con ultraquarantacinquenni espulsi dal ciclo produttivo o iscritti nelle liste di mobilità.

Le caratteristiche peculiari del lavoro intermittente sono due: la discontinuità o intermittenza delle prestazioni svolte dal lavoratore e la c.d. "indennità di disponibilità" che vale a compensare la disponibilità del prestatore di lavoro per il periodo concordato.

La regolamentazione, sul piano del rapporto, è piuttosto complessa, e si caratterizza, in primo luogo, per la definizione di due fondamentali forme di corrispettivo: la retribuzione, che spetta per i periodi effettivamente lavorati; l'indennità di disponibilità (la cui misura è stabilita dai contratti collettivi e comunque non inferiore alla misura prevista, ovvero aggiornata periodicamente, con decreto del Ministro del Lavoro[41]) che spetta, invece, nei limiti di quanto previsto dagli artt. 36 e 37, per il periodo in cui il lavoratore è a disposizione.

Per i periodi lavorati, l'art. 38 considera unitariamente il trattamento economico, normativo e quello previdenziale, disponendo che lo stesso venga "riproporzionato, in ragione della prestazione lavorativa effettivamente eseguita, in particolare per quanto riguarda l'importo della retribuzione globale e delle singole componenti di essa, nonché... dei trattamenti per malattia, infortunio sul lavoro, malattia professionale, maternità, congedi parentali". Sembrerebbe, quindi, in via di prima interpretazione, di poter assimilare il regime in questione a quello del *part-time* verticale, con tutti i problemi interpretativi che, come noto, tale figura pone, soprattutto per la fruizione delle prestazioni temporanee.

---

41. Il decreto è stato emanato il 10 marzo 2004 e ha fissato nel 20% della retribuzione prevista dal ccnl applicato la misura minima dell'indennità di disponibilità.

Problemi interpretativi ancora maggiori potranno porsi per la definizione delle regole applicabili ai periodi di godimento dell'indennità di disponibilità, per la quale l'art. 36, co. 4, pone la regola - identica a quella prevista dall'art. 25, co. 1, per la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato - per cui "i contributi sono versati per il loro effettivo ammontare, anche in deroga alla vigente normativa in materia di minimale contributivo". A differenza di quanto avviene per la somministrazione, però, in questo caso si afferma che, nel periodo di disponibilità, da un lato, il lavoratore "non è titolare di alcun diritto riconosciuto ai lavoratori subordinati né matura alcun trattamento economico e normativo" oltre alla suddetta indennità (art. 38, co. 1), e, dall'altro lato, che "in caso di malattia o altro evento che renda temporaneamente impossibile rispondere alla chiamata... nel periodo di temporanea indisponibilità il lavoratore non matura il diritto all'indennità di disponibilità" (art. 36, co. 4). L'ultimo comma dell'art. 36 prevede che, con emanando decreto interministeriale, venga stabilita la misura della retribuzione convenzionale in riferimento alla quale i lavoratori possano integrare, a loro spese, la contribuzione obbligatoria versata, per i periodi nei quali abbiano ricevuto l'indennità di disponibilità, ovvero un trattamento retributivo comunque inferiore alla misura convenzionale stessa.

2.6.3 Il lavoro ripartito (artt. 41-45, attuativi dell'esile principio di delega contenuta nell'art. 4, lett. e, L. n. 30/2003) - cosiddetto *job sharing*, già da tempo riconosciuto dalla prassi amministrativa (circolare ministeriale n. 43 del 1998) - consiste nell'assunzione in solido, da parte di due soggetti, dell'obbligazione lavorativa, che si alternano, secondo le modalità fissate nel contratto, su accordo degli stessi interessati. Il modello adottato dal legislatore è quello di una sorta di regolamentazione quadro della fattispecie, la cui definizione degli aspetti specifici è demandata alle parti, non solo nell'ambito della contrattazione collettiva, ma anche e soprattutto come espressione della volontà dei contraenti (coobbligati e datore di lavoro). In via sussidiaria, in assenza di contratti collettivi e fatta salva la specifica disciplina legale contenuta negli artt. 41 ss. del decreto, trova applicazione la normativa generale del lavoro subordinato, in quanto compatibile con la particolare natura del lavoro ripartito.

Il decreto legislativo non limita a determinate categorie di prestatori di lavoro il ricorso a tale tipologia contrattuale. La prestazione lavorativa è unica, né può essere chiesto l'integrale adempimento a ciascuno dei coobbligati, che così si assumono il rischio dell'impossibilità - in capo a uno di essi - di eseguire la prestazione richiesta. Ciò non esclude, tuttavia, l'eventualità che l'obbligazione venga estinta (per intero) con l'adempimento di uno solo dei lavoratori coobbligati; è, comunque, fatta salva la volontà delle parti, laddove raggiungano una diversa intesa.

Nel caso di impedimento di uno dei lavoratori coobbligati, gli altri sono tenuti a sostituirlo oppure, previo consenso del datore di lavoro, a farsi sostituire da un terzo, estraneo al rapporto di lavoro. La giustificazione di tale previsione è evidentemente quella di tutelare il datore di lavoro, evitando di imporre soggetti sconosciuti o non graditi, oltre al fatto di garantire la stabilità del rapporto contrattuale tra gli originari stipulanti. A tale regola è possibile derogare nel caso di dimissioni o licenziamento di uno dei lavoratori coobbligati che, salvo diversa intesa tra le parti, comportano l'estinzione dell'intero vincolo contrattuale.

Sul piano delle tutele previdenziali, trattandosi di due prestazioni lavorative tra loro complementari, si è stabilita l'estensione delle regole del *part-time,* con la variante dell'introduzione di un meccanismo di computo in due tempi degli importi dei contributi e delle prestazioni da imputare, individualmente, a ciascuno dei coobbligati: in via preventiva e provvisoria, mese per mese, l'imputazione avviene "dividendo l'importo delle retribuzioni per il numero dei lavoratori che risultano obbligati al momento dell'inizio dell'evento"; a fine anno, si effettuano gli eventuali conguagli, che tengono conto "dell'effettivo svolgimento della prestazione lavorativa".

Un regime particolare è previsto per gli assegni per il nucleo familiare, i quali vengono attribuiti come per il *part-time,* ma con un contestuale esonero dalla relativa contribuzione.

2.7 Contratti a finalità formativa

2.7.1 Il Titolo VI del decreto riscrive la geografia dei contratti con

finalità formative (in attuazione dell'art. 2, co. 1, lett. *a, b, c, e, f, g, h, i)* i quali, per quanto attiene ai giovani, si focalizzano, soprattutto, sulle tre nuove tipologie del contratto di apprendistato (artt. 47-53), che si distingue ora tra:

a) apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione, di durata non superiore a 3 anni, rivolto a giovani ed adolescenti che abbiano compiuto 15 anni, per il conseguimento di una qualifica professionale, determinata ai sensi della Legge delega n. 53/2003, per la riforma e la fissazione dei livelli essenziali dell'istruzione e della formazione professionale;

b) apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale, stipulabile con lavoratori di età compresa tra 18 e 29 anni (anche 17 per i soggetti in possesso di qualifica professionale *ex lege* 53/2003), e di durata compresa tra 2 e 6 anni;

c) apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, stipulabile con lavoratori di età compresa tra 18 e 29 anni (anche 17 per i soggetti in possesso di qualifica professionale *ex lege* 53/2003).

Il decreto definisce importanti regole, soprattutto in tema di limiti di età, durata, retribuzione, recesso, e toglie di mezzo l'ormai anacronistico (e inutile) procedimento autorizzatorio (ha espressamente abrogato l'autorizzazione preventiva delle Direzioni provinciali del lavoro); nel contempo, riconosce anche la competenza della legislazione regionale, per la definizione dei profili formativi di ciascuna tipologia, imponendo, però, i relativi principi direttivi, anche attraverso il rinvio all'autonomia collettiva.

L'art. 53 si occupa degli incentivi economici e normativi e del regime previdenziale. Quanto ai primi, l'apprendistato mantiene la propria caratteristica di contratto a costo ridotto, grazie alla permanente possibilità di erogare retribuzioni corrispondenti a inquadramenti di due livelli più bassi rispetto a quanto spettante ai lavoratori qualificati, alla non computabilità dei lavoratori nell'organico aziendale, e alla conferma delle già vigenti agevolazioni contributive. A tal riguardo, però, pur

rinviando, per la revisione di tali discipline, a una generale riforma della legislazione sugli incentivi all'occupazione, il provvedimento già prevede un rafforzamento dei controlli (le cui modalità saranno determinate da un decreto ministeriale), e sanziona l'"inadempimento nell'erogazione della formazione di cui sia esclusivamente responsabile il datore di lavoro e che sia tale da impedire la realizzazione delle finalità" del contratto, con l'obbligo, per il datore stesso, di "versare la quota dei contributi agevolati maggiorati del 100%".

Sul piano delle prestazioni previdenziali e assistenziali, rimangono, invece, ferme le tutele "incomplete", già previste dalla L. n. 25/1955 e successive modifiche e integrazioni.

Un dato generale che emerge dal decreto in esame è costituito dal fatto che, in forza del massiccio ricorso al rinvio e alla delega alle Regioni in tema di regolamenti di attuazione nonché alla contrattazione collettiva futura, i nuovi contratti di apprendistato rimarranno per lungo tempo solo sulla carta e non potranno trovare applicazione concreta; continuerà così a trovare applicazione la precedente normativa, come del resto espressamente previsto dall'art. 47, co. 3, secondo cui "in attesa della regolamentazione del contratto di apprendistato ai sensi del presente decreto continua ad applicarsi la vigente normativa in materia".

2.7.2 Il contratto di inserimento (art. 54-59), destinato a sostituire il contratto di formazione e lavoro, viene previsto per particolari categorie di soggetti di difficile collocazione o ricollocazione: i giovani di età tra 18 e 29 anni, i disoccupati di lunga durata o ultracinquantenni, le donne residenti in aree ad alta percentuale di disoccupazione femminile, i portatori di *handicap* (attenzione: la nozione è diversa da quella di "disabile", utilizzata *aliunde*) possono essere così assunti sulla base di un programma negoziale (c.d. progetto individuale di individuale), che adotti un progetto di adattamento delle competenze professionali dell'interessato al contesto lavorativo, da elaborare con le modalità previste dalla contrattazione collettiva o, in mancanza, da un decreto ministeriale.

Il contratto - che per molti versi sembra riprendere la prospettiva del collocamento mirato della L n. 68/1999 - va stipulato in forma scrit-

ta *ad substantiam*, è a termine, e ha una durata compresa tra i 9 e i 18 mesi (elevabili sino a 36 per i portatori di *handicap*).

Gli incentivi per il datore di lavoro consistono nella possibilità di inquadramento di due livelli più in basso, rispetto a quello che il contratto collettivo riferisce alle mansioni per il cui svolgimento è preordinato il progetto, dall'esclusione dal computo dei livelli occupazionali, e soprattutto dalla estensione (dalla quale, però, sono esclusi i giovani tra i 18 e i 29 anni) delle agevolazioni contributive già previste per i contratti di formazione e lavoro: contratti che, proprio con la nuova disciplina, imboccano il viale del tramonto, in quanto rimangono stipulabili solo presso le Pubbliche amministrazioni (cfr. art. 86, co. 9).

Egualmente, le regole già vigenti per i contratti di formazione servono da modello per definire i limiti all'utilizzazione del contratto di inserimento (cfr. art. 54, co. 3, che pone la regola - peraltro soggetta a forti temperamenti - del necessario mantenimento in servizio di almeno il 60% dei contratti scaduti nei 18 mesi precedenti, con una franchigia pari a quattro lavoratori).

Per il caso di "gravi inadempienze nella realizzazione del progetto individuale" il datore di lavoro viene, invece, sanzionato, così come previsto anche per l'apprendistato, con il pagamento della "quota dei contributi agevolati maggiorati del 100%".

L'accordo interconfederale dell'11 febbraio 2004, in attesa della stipula dei contratti collettivi per la definizione dei piani individuali di inserimento, ha reso possibile l'immediata operatività di questa nuova tipologia. Nel settore privato continueranno ad operare solo quelli già in corso o già autorizzati alla data dell'entrata in vigore del decreto delegato (come previsto dall'accordo interconfederale del 13 novembre 2003).

L'art. 60, infine, disciplina una forma particolare di tirocinio, c.d. estivo di orientamento, che riguarda adolescenti e giovani iscritti a un ciclo di studi universitario o scolastico, che vogliano fare un'esperienza in azienda, con fini orientativi e di addestramento pratico. Le uniche novità rispetto alla disciplina previgente, ancora in vigore ed espressamente richiamata (art. 18, L. n. 196/1997 e D.M. n. 142/1998), sono rappresentate dalla previsione di una durata massima di tre mesi, dal-

l'importo massimo del sussidio eventualmente erogato al tirocinante (600 euro) e dall'esclusione di limiti quantitativi all'impiego di tirocinanti (anche se la contrattazione collettiva può sempre prevederne).

2.8 Tipologie contrattuali a progetto e occasionali[42]

Uno degli aspetti più interessanti della Legge delega riguarda il tentativo di mettere ordine nel variegato mondo del lavoro parasubordinato (art. 4, co. 1, lett. *c* e *d*, L. n. 30/2003), pur nella consapevolezza che nel Titolo VII del decreto delegato si annidano forse le maggiori insidie per l'interprete, giacché, con l'introduzione delle nuove tipologie del lavoro a progetto e occasionale, il legislatore sembra direttamente modificare i criteri di distinzione tra lavoro subordinato e autonomo.

Sicuramente, le modifiche di maggior rilievo sono quelle che riguardano i rapporti di lavoro parasubordinato, categoria della quale si lamentava da più parti l'eccessiva "espansione" - (obiettivamente misurabile dall'incremento degli iscritti presso la Gestione separata Inps), che maschererebbe, in realtà, ampie fasce di elusione agli obblighi operanti per il lavoro subordinato.

2.8.1 Il nuovo decreto si propone dichiaratamene di restringere la nozione di parasubordinazione di cui all'art. 409, n. 3, c.p.c., disponendo che i "rapporti di collaborazione coordinata e continuativa" (c.d. co.co.co.) previsti da tale norma "devono essere riconducibili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato... " (art. 61)[43].

---

42. Per un esame degli aspetti statistico-quantitativi delle diverse forme di rapporto di lavoro vedi CNEL, *Rapporto sul Mercato del lavoro 2002*, Documenti CNEL, Roma.

43. Il Ministero del Lavoro ha emanato una circolare interpretativa (8 gennaio 2004, n. 1) della nuova disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative nella modalità c.d. a progetto.

Viene, così, definita la figura del lavoro a progetto, il quale - da quanto si può dedurre dall'art. 62, che impone al contratto requisiti di forma-contenuto *ad probationem*, ma che in realtà concorre a definire la fattispecie - si configura come un vero e proprio rapporto a termine, di "durata determinata o determinabile".

In tal modo, la distinzione con il rapporto di lavoro subordinato, in concreto, non dipende più soltanto dal mancato assoggettamento al potere direttivo e, quindi, dai requisiti "classici" sussumibili dall'art. 2094 c.c. (ovvero da determinare, secondo altra impostazione teorica, sulla base del "metodo tipologico" di classificazione): l'art. 69, infatti, conferma che v'è ormai un elemento aggiuntivo, che sembrerebbe egualmente essenziale, giacché i rapporti di co.co.co. instaurati "senza l'individuazione di uno specifico progetto, programma di lavoro o fase di esso, sono considerati rapporti di lavoro a tempo determinato".

Molte fattispecie, ai sensi dell'art. 61, co. 1 e 3, sono comunque escluse dalla nuova disciplina, e quindi rimangono, evidentemente, ancora soggette ai criteri di qualificazione "classici": gli agenti e rappresentanti di commercio, i professionisti iscritti agli Albi; i collaboratori di associazioni, enti e società sportivi affiliati al CONI; i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società ed i partecipanti a collegi e commissioni; coloro che percepiscono pensioni di vecchiaia.

Sono, altresì, escluse, ai sensi del secondo comma dello stesso art. 61, le prestazioni occasionali, come tali intendendosi quelle svolte nei confronti dello stesso committente che non superino né la soglia di durata di trenta giorni, né quella del compenso di cinque mila euro.

Ritornando, poi, a quanto specificamente previsto per le collaborazioni a progetto, c'è da dire che il decreto incide anche sulle obbligazioni contrattuali, innanzitutto introducendo (art. 63) una regola di commisurazione del corrispettivo assai simile a quella dell'art. 36 Cost.: si impone, infatti, di retribuire il collaboratore a progetto con un compenso "proporzionato alla quantità e qualità del lavoro", nella cui determinazione va, altresì, tenuto "conto dei compensi normalmente corrisposti per analoghe prestazioni... nel luogo di esecuzione".

Il decreto, poi, oltre a regolare gli obblighi di riservatezza (art. 64), i diritti per invenzioni (art. 65), le regole per il recesso (art. 67), disci-

plina la sospensione e i limiti alla proroga della durata dei contratti, per i casi di gravidanza, malattia e infortunio, per i quali si ribadisce l'applicazione delle tutele previdenziali già in atto per tutti i lavoratori parasubordinati (art. 66). Si prevede, altresì, l'applicazione a tali rapporti delle regole in materia di sicurezza sul lavoro ex D.Lgs. n. 626/1994.

Le collaborazioni coordinate e continuative che non possono essere ricondotte a un progetto o a una fase di esso, mantengono efficacia fino alla loro scadenza e, in ogni caso, non oltre un anno dalla data di entrata in vigore del provvedimento; c'è però la possibilità che accordi collettivi in sede aziendale stabiliscano termini diversi (art. 86, co. 1).

2.8.2 Il Capo II dello stesso Titolo introduce la nuova tipologia del lavoro accessorio. Per tale contratto, la Legge seleziona accuratamente sia i soggetti (tipici *outsiders* del mercato del lavoro: disoccupati da oltre un anno, casalinghe, studenti e pensionati, disabili e soggetti in comunità di recupero, extracomunitari con permesso di soggiorno, che hanno perso il lavoro nei 6 mesi precedenti), sia le attività interessate, le quali possono riguardare solo determinati lavori (lavori domestici straordinari, assistenza domiciliare a bambini, anziani o malati, insegnamento privato supplementare, piccoli lavori di giardinaggio, pulizia, manutenzione edifici e monumenti, realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli, collaborazioni con enti pubblici o associazioni di volontariato che operino per finalità di emergenza o solidarietà), e nel contempo devono rimanere autenticamente occasionali. Si noti, in proposito, la diversa nozione fornita dall'art. 70, co. 2, rispetto a quanto previsto dall'art. 61, poiché in questo caso il lavoro è occasionale se non supera il limite annuo di trenta giorni di impegno, ovvero di tremila euro di compenso, indipendentemente dal numero dei datori di lavoro-committenti.

Con l'evidente intento di "recuperare" rapporti sommersi, il legislatore sottrae il lavoro accessorio a una parte delle discipline del lavoro subordinato, intervenendo sui costi retributivi e previdenziali e introducendo modalità di gestione particolarmente semplici. Il sistema, infatti, si basa su un duplice meccanismo, che prevede, per il lavoratore, l'acquisto di una tessera magnetica che ne attesti la condizione di "lavora-

tori accessori", e, da parte del committente-datore di lavoro, l'acquisto di un *carnet* emesso da appositi concessionari autorizzati, con tagliandi ciascuno di valore nominale di 7,5 euro. Con il rilascio del tagliando il fruitore della prestazione si libera di ogni onere retributivo e contributivo: il lavoratore, infatti, riporterà il buono al concessionario e quest'ultimo gli corrisponderà la retribuzione netta (5,8), tratterrà il proprio compenso (0,2) e distribuirà i contributi previdenziali tra Inps (1,0) e Inail (0,5); nulla sarà dovuto, invece, all'Erario, stante l'espresso esonero da imposizione fiscale (art. 72).

Con un emanando decreto ministeriale dovranno essere definiti i criteri e le modalità relativi al versamento dei contributi e, soprattutto, alla determinazione dei diritti previdenziali dei lavoratori interessati (art. 72, ultimo comma): si tratta, comunque, di una disciplina sperimentale, visto che l'art. 73 prevede che Inps, Inail e Ministero controllino l'andamento delle contribuzioni e delle prestazioni, e ne riferiscano al Parlamento, con contestuale possibilità di "formulare proposte per adeguamenti normativi".

Infine, l'art. 74, riprendendo quanto già previsto da norme previgenti, dispone, per le attività agricole, che "non integrano in ogni caso un rapporto di lavoro autonomo o subordinato" le prestazioni svolte *affectionis causa*, e, quindi, a titolo gratuito, da parenti e affini oltre il terzo grado, in modo occasionale o comunque per brevi periodi.

2.9 Procedure di certificazione

Il titolo VIII (artt. da 75 a 84) è interamente dedicato alle "Procedure di certificazione" e recepisce (con qualche modifica) il disposto dell'art. 5 della Legge delega.

Già delineata nel Libro Bianco, la certificazione giunge all'attuale formulazione normativa dopo un travagliato *iter* che ne ha in più parti modificato le originarie caratteristiche e rappresenta un istituto certamente nuovo per il nostro ordinamento (ipotesi di certificazione della volontà delle parti - seppur in via sperimentale - erano peraltro già state introdotte, in alcuni settori, dalla contrattazione collettiva).

La procedura di certificazione non riguarda i rapporti di lavoro delle Amministrazioni pubbliche (art. 1, co. 2). L'esclusione dei rapporti di lavoro pubblico dall'applicazione dell'istituto in esame è stata da più parti oggetto di critica in ragione, da un lato, del sempre più frequente ricorso, anche nell'ambito della PA, ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa - che può anche qui, ingenerare, seppur nei limiti connessi alle peculiarità dell'impiego pubblico, quei rischi di contenzioso che la certificazione intenderebbe ridurre - e, dall'altro, della ingiustificata differenziazione di disciplina che si viene in tal modo a creare in un sistema normativo sempre più orientato alla parificazione fra lavoro pubblico e privato.

Già nella logica del Libro Bianco sul mercato del lavoro la finalità specifica della procedura di certificazione era quella di "prevenire controversie giudiziali sul piano qualificatorio" e comunque di "ridurre il contenzioso in materia di rapporti di lavoro". L'istituto si poneva (e in qualche misura ancora si pone) l'ambizioso obiettivo di fornire alle parti stipulanti il rapporto di lavoro qualche elemento di certezza in ordine alla "tenuta" del tipo contrattuale prescelto a fronte di un mercato del lavoro caratterizzato da nuove forme di rapporto (non strettamente riconducibili nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato o autonomo/parasubordinato) e di una giurisprudenza in materia di lavoro ancorata a meccanismi qualificatori formalistici che mal (o poco) si attaglierebbero alla valutazione delle nuove ed emergenti figure professionali.

L'art. 75 precisa, quindi, che la certificazione è finalizzata a "ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro intermittente, ripartito, a tempo parziale e a progetto..." nonché "dei contratti di associazione in partecipazione di cui agli articoli 2549-2554 del Codice Civile". La genuinità delle procedure di certificazione potrà essere attestata da speciali commissioni, da istituire presso Enti bilaterali, Direzioni provinciali del lavoro, Province e Università, ovvero da commissioni unificate (art. 76).

La riduzione del contenzioso dovrebbe conseguire - oltre che, come si è detto più sopra, alla maggiore certezza nella qualificazione dei tipi contrattuali - alla previsione di tre soli casi di possibile ricorso alla Magistratura nei confronti dell'atto di certificazione (erronea qualificazione del

contratto da parte dell'organo certificatore, difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione, vizi del consenso) nonché alla imposizione di un tentativo di conciliazione delle parti ex art. 410 c.p.c., precedente l'avvio del giudizio di impugnazione dell'atto certificatorio, davanti alla commissione di certificazione che ha adottato l'atto stesso.

Il procedimento, (artt. 77-78) che richiede, quale necessario atto d'impulso, un'istanza scritta congiunta delle parti del rapporto, si conclude con un atto che esplica efficacia giuridica sia nei confronti delle parti stesse, sia nei confronti di soggetti terzi rispetto al rapporto e, in particolare, nei confronti delle Pubbliche amministrazioni. Tanto si desume, oltre che dall'espressa previsione dell'art. 79, dalla disciplina del procedimento: l'art. 78 prevede, infatti, l'invio, nel corso della procedura, di una "comunicazione alle autorità pubbliche nei confronti delle quali l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti", a seguito della quale dette amministrazioni possono anche "presentare osservazioni alle commissioni"; quindi, la norma dispone che l'atto certificatorio faccia "esplicita menzione degli effetti civili, amministrativi, previdenziali o fiscali, in relazione ai quali le parti richiedono la certificazione".

Il reale effetto della certificazione e delle relative discipline non vanno a incidere sulla nozione di subordinazione, ma semplicemente pongono presunzioni *iuris tantum*, superabili esclusivamente mediante accertamento giudiziale. Quest'ultimo, pertanto, verrà condotto utilizzando gli stessi criteri di qualificazione adottati per i rapporti non certificati.

L'ultimo comma dell'art. 80 prevede, altresì, la giurisdizione dei TAR, nelle ipotesi in cui l'atto certificatorio sia viziato "per violazione del procedimento o per eccesso di potere".

Il Capo II estende le suddette procedure di certificazione alle rinunce e transazioni (art. 82), alle previsioni del regolamento interno delle cooperative (art. 83) e alla qualificazione dei rapporti di lavoro oggetto di somministrazione e appalto (art. 84).

2.10 Disposizioni transitorie e finali

Il Titolo IX contiene le disposizioni transitorie e finali (artt. 85 e 86), di cui in parte si è già detto nel corso della presente esposizione.

L’art. 85 definisce l’impatto della riforma, sancendo espressamente l’abrogazione di alcune precise disposizioni e di tutte quelle che risulteranno incompatibili con la nuova disciplina. Le abrogazioni espresse riguardano il vecchio apparato sanzionatorio in materia di mediazione fra domanda e offerta di lavoro; alcune norme di tipo procedurale in tema di apprendistato; l’intera normativa sul divieto di intermediazione di manodopera e sul lavoro interinale; alcune disposizioni in materia di tutela dei dati personali nel mercato del lavoro e, nell’ottica della semplificazione, alcune norme relative a procedure di comunicazione ai lavoratori e di tenuta dei libri contabili.

E’ presumibile che tanto le abrogazioni espresse, quanto quelle tacite potranno dar luogo ad alcuni problemi di coordinamento sistematico; in riferimento alle prime, perché la disciplina vigente di fatto continuerà a operare nei confronti della Pubblica amministrazione e, quindi, qui, continueranno ad essere applicate le norme abrogate; quanto alle seconde, si porrà il problema di individuare volta per volta le previsioni incompatibili con la disciplina contenuta nel decreto.

Le disposizioni contenute nell’ultimo articolo 86 (diverse tra loro per contenuto) sono state, in parte, già richiamate allorché sono stati trattati gli argomenti specifici di riferimento e sono destinate, nella maggior parte dei casi, a disciplinare la fase transitoria.

E’ opportuno qui richiamare gli ultimi tre commi. Nel primo viene affermato il carattere sperimentale di alcuni istituti (misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato, cooperative sociali e inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, lavoro intermittente per i disoccupati sotto i venticinque anni o con più di quarantacinque, somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco, prestazioni occasionali di tipo accessorio e procedure di certificazione), dei quali il Ministro del Lavoro, trascorsi diciotto mesi dall’entrata in vigore delle nuove disposizioni, si riserva di verificare l’impatto anche alla luce delle osservazioni delle organizzazioni sindacali e di riferire al Parlamento nel trimestre successivo per valutarne l’ulteriore vigenza. Il secondo individua lo strumento per mettere in moto la complessa macchina organizzativa, affidandola a uno o più accordi interconfederali, sia con riferimento al regime transitorio che all’attuazione dei rinvii contenuti ai contratti col-

lettivi. L'ultimo comma, infine, riguarda il monitoraggio degli effetti derivanti dalle misure contenute nel provvedimento delegato (affidato all'Inps che comunica i risultati al Ministero del Lavoro e a quello dell'Economia anche per l'adozione di provvedimenti correttivi).

2.11 Altre disposizioni della legge delega

2.11.1 Una delega che non ha trovato attuazione nel D.Lgs.276 è quella data al Governo con l'art. 8, L. n. 30/2003 per "la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro". La delega, da esercitarsi, anche qui, entro un anno dalla entrata in vigore della Legge, affida al Governo il compito di riorganizzare con uno o più decreti legislativi il sistema delle ispezioni sul lavoro ispirandosi principalmente alla logica della "prevenzione e promozione" dell'osservanza della disciplina in materia previdenziale e di lavoro "anche valorizzando l'attività di consulenza degli ispettori nei confronti dei destinatari della citata disciplina". Si vuole quindi che nasca una nuova figura di ispettore meno temuto ma più "amico" e forse anche "consulente" delle imprese. In questa direzione si prevede tra l'altro: a) la definizione di un raccordo efficace tra la funzione ispettiva e quella di conciliazione delle controversie individuali; b) la ridefinizione degli istituti della prescrizione e della diffida; c) la semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi con la possibilità di ricorrere alla Direzione regionale del lavoro; d) l'istituzione presso il Ministero del Lavoro di una apposita Direzione generale per l'attività ispettiva che dovrà dirigere e coordinare in modo unitario tutte le strutture ispettive periferiche del Ministero; e) la "razionalizzazione" degli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza, compresi quelli degli Istituti previdenziali, che dovranno essere diretti e coordinati dalle Direzioni regionali e provinciali del lavoro.

La Legge delega presenta un limite immediatamente percepibile costituito dalla necessità che l'intervento innovatore non comporti "oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica", il che impedirà quel rafforzamento di organico che sarebbe indispensabile per svolgere una effettiva attività di consulenza, controllo e repressione.

Il decreto legislativo attuativo dell'art. 8 è stato approvato in via definitiva il 4 aprile 2004 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 12 maggio 2004, n. 110 (D. Lgs. 23/04/2004, n. 124).

I punti salienti della riforma, che dispone l'abrogazione di tutte le norme incompatibili, sono i seguenti:

a) viene confermato il ruolo di coordinamento da parte del Ministero del Lavoro anche nel rispetto delle funzioni in capo alle Regioni;

b) le Direzioni regionali e provinciali del lavoro hanno il compito di coordinarsi con Inps, Inail e gli Enti previdenziali nei rispettivi ambiti territoriali di competenza;

c) le competenze ispettive spettano al personale ispettivo delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro, nonché a funzionari degli Enti previdenziali per quanto attiene alla materia della contribuzione obbligatoria;

d) è ammesso il diritto di interpello da parte delle Associazioni e degli Ordini professionali al Ministero del Lavoro;

e) nelle ipotesi di richieste di intervento ispettivo alla Direzione provinciale del lavoro dalle quali emergono elementi per una soluzione conciliativa della controversia, la Direzione provinciale del lavoro può avviare il tentativo di conciliazione;

f) se nella attività di controllo emergono crediti del lavoratore, il personale ispettivo diffida il datore di lavoro al pagamento, salvo la possibilità di quest'ultimo di promuovere il tentativo di conciliazione entro 30 giorni;

g) il personale ispettivo mantiene i poteri di diffida, disposizione e prescrizione, quest'ultima estesa a tutte le violazioni di carattere penale, punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda oppure con la sola ammenda;

h) tutti i ricorsi contro gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzioni delle Direzioni provinciali del lavoro e contro i verbali di accertamento degli Istituti previdenziali e assicurativi che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro devono essere inoltrati alla Direzione regionale del lavoro.

In sede di attuazione, criticabile risulta l'assenza delle Parti Sociali nelle commissioni regionali di vigilanza - che hanno il compito di coordinare l'attività ispettiva - così come la conferma della mancata previsione di risorse necessarie ad avviare un vero processo di ammodernamento dei servizi ispettivi.

2.11.2 L'art. 9 della Legge 30 ha modificato direttamente, senza alcuna delega al Governo, la L. n. 142/2001 sul socio di cooperativa della quale, in sostanza, tende a stravolgere il significato. Tra le modifiche di maggior rilievo viene escluso che il rapporto di lavoro del socio sia distinto da quello associativo; l'esercizio dei diritti sindacali di cui al titolo III dello Statuto dei lavoratori viene subordinato alle determinazioni di accordi collettivi stipulati tra le associazioni nazionali del movimento cooperativo e i sindacati comparativamente più rappresentativi. Si dispone che il recesso sia regolato dagli artt. 2526 e 2527 c.c.; le controversie tra socio e cooperativa relative alla prestazione mutualistica vengono sottratte alla competenza del giudice del lavoro e affidate a quella del tribunale ordinario.

2.11.3 L'art. 10 della L. 30/2003, infine, interviene, sempre direttamente, a novellare l'art. 3, L. n. 151/1993, imponendo alle imprese artigiane, commerciali e del turismo, rientranti nella sfera di applicazione dei contratti collettivi nazionali, regionali, territoriali e aziendali, ai fini del riconoscimento dei benefici normativi e contributivi (in via generale e non solo, da parte delle imprese artigiane, per gli sgravi contributivi per il Mezzogiorno e la fiscalizzazione degli oneri sociali, peraltro non più operanti), l'integrale rispetto dei citati accordi stipulati dalle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale.

Tale formulazione ha creato non pochi problemi interpretativi soprattutto per quanto riguarda gli obblighi contrattuali di adesione agli organismi bilaterali (e il relativo obbligo contributivo) e i rapporti con l'Inps; a fornire alcuni chiarimenti è intervenuta la circolare n. 4 del Ministero del Lavoro del 15 gennaio 2004.

La locuzione adottata dal legislatore "integrale rispetto degli accor-

di e contratti...", secondo il Ministero, va intesa mantenendo valido l'intervento della Cassazione in materia, nel senso che il riconoscimento alle imprese indicate dei benefici economici e contributivi è legato all'integrale applicazione della sola parte economica e normativa degli accordi in questione e non anche della parte destinata esclusivamente alle parti contraenti (così come previsto per l'obbligo di adesione agli Enti bilaterali). E' quindi esclusa la c.d. parte obbligatoria, in quanto diversamente risulterebbe in palese contrasto con i principi costituzionali di libertà sindacale. Ne consegue che il mancato versamento dei contributi agli Enti bilaterali non fa perdere il diritto ai predetti benefici. L'accesso ai benefici è, quindi, legittimo, per effetto dei principi di libertà e pluralismo sindacale, qualora l'impresa interessata applichi (parte economica e normativa) uno dei contratti che, in un determinato settore produttivo o ambito territoriale, sia stato stipulato da organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

2.12 Alcune brevi osservazioni finali

In via del tutto provvisoria e in sede di sintetiche osservazioni finali può osservarsi come il percorso delineato nel Libro Bianco non sempre abbia trovato riscontro nella Legge n. 30/2003 e ancor meno nel decreto attuativo. Si ha la sensazione che l'esigenza di introdurre le modifiche al mercato del lavoro, raccomandate dalla stessa Unione Europea, abbia portato a un risultato inferiore a quello che si sarebbe potuto ottenere.

Si tratta di un intervento destinato a far discutere a lungo, sia per la complessità delle questioni interpretative aperte da una miriade di nuove disposizioni, sia per le opzioni di politica del diritto che stanno alla base della riforma. Si veda più ampiamente il contributo su "*La regolazione dei rapporti di lavoro per via legislativa e la contrattazione collettiva nel biennio 2002-2003*", nella presente sezione. Si tratta ora di verificare in che modo i diversi interlocutori del legislatore (giudici, dottrina, Parti Sociali) reagiranno a queste scelte e, soprattutto, si tratterà di vedere quali effetti esse produrranno nel mercato del lavoro e nelle relazioni che intercorrono fra chi offre e chi domanda lavoro.

In altri termini, l'impatto e il senso della riforma dipenderanno da come gli operatori e le Parti Sociali sapranno tradurla concretamente nella gestione quotidiana dei rapporti di lavoro e, dunque, sostanzialmente dalla sua leggibilità e dalla sua trasposizione pratica.

D'altro canto la stessa riforma, in alcune sue parti, presenta, per espressa previsione legislativa, un carattere sperimentale e, in ogni caso, resta fermo che il Governo "entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi potrà adottare eventuali disposizioni modificative e correttive con le medesime modalità e nel rispetto dei medesimi criteri e principi direttivi (ai sensi dell'art. 7, co. 4, L. n. 30/2003)".

3. I fondi paritetici interprofessionali e la formazione continua

3.1 L'art. 118 della Legge 388/2000

I Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, noti anche come *Fondi dello 0,30%,* sono normati dall'art 118 della Legge n. 388/2000, in parte modificato dall'art. 48 della Legge 289/2002. Il fine è di "promuovere lo sviluppo della formazione continua in un'ottica di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità dei lavoratori", "in coerenza con la programmazione regionale e con le funzioni di indirizzo attribuite al Ministero del Lavoro".

Possono essere istituiti fondi per "ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario, dell'artigianato" e per settori diversi, tramite "accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentativi sul piano nazionale". Fondi autonomi, o sezioni interne ai fondi costituiti, sono previsti per i dirigenti mediante accordi tra le organizzazioni delle parti "comparativamente più rappresentative".

I fondi finanziano "in tutto o in parte piani formativi aziendali, territoriali, settoriali e individuali concordati tra le Parti Sociali", nonché "eventuali ulteriori iniziative propedeutiche e comunque direttamente connesse". Progetti e iniziative sono trasmessi alle Regioni e alle Province autonome interessate per territorio, perché "ne tengano conto nell'ambito delle rispettive programmazioni".

Vi afferiscono le risorse derivanti dal gettito contributivo dello 0,30% - di cui all'art. 25 Legge 845/78 (legge di riforma della formazione professionale) - delle imprese che aderiscono a ciascun fondo.

Il Ministero del Lavoro autorizza l'attivazione dei Fondi, previa verifica di conformità dei criteri di gestione, degli organi e delle strutture di funzionamento, e delle professionalità dei gestori. Esercita la "vigilanza e il monitoraggio", e può disporre la " sospensione dell'operatività o il commissariamento", "in casi di irregolarità e inadempimenti". Si riserva di effettuare, entro tre anni, una "valutazione dei risultati conseguiti". Nomina il presidente del collegio dei sindaci.

Presso il Ministero è istituito l'"Osservatorio per la formazione continua" che elabora proposte di indirizzo, esprime pareri e valutazioni sulle attività dei fondi ed è composto da rappresentanti governativi, regionali, delle Parti Sociali e da un consigliere di parità.

Entro il 30 giugno di ogni anno, i datori di lavoro che aderiscono al Fondo versano il contributo all'INPS, che provvede a trasferirlo ogni due mesi. Quelli che non aderiscono hanno l'obbligo di continuare a versare le quote all'INPS, secondo le modalità vigenti.

Ciascun fondo può esse istituito come soggetto giuridico di natura associativa o come soggetto dotato di personalità giuridica.

3.2 I fondi costituiti

Per l'avvio dei fondi è stata disposta una dotazione finanziaria garantita di circa 50 milioni di euro e di quote per gli anni 2002 (30%) e 2003 (50%), calcolate su un terzo del gettito complessivo dello 0,30% (oltre 500 milioni di euro) fin qui riservato agli interventi di formazione continua della Legge 236/93. Decreti ministeriali hanno fissato procedure e criteri per l'impiego delle risorse del 2002 (49 più 46 milioni di euro) e del 2003 (circa 77 milioni), ripartite sul numero dei lavoratori e dei dirigenti delle imprese dichiarate iscritte dalle associazioni dei datori di lavoro costituenti.

I Fondi costituiti con accordi tra Cgil Cisl Uil e varie Confederazioni imprenditoriali, e autorizzati con decreto ministeriale, sono, al momento in cui si scrive questo Rapporto (Giugno 2004):

- *Fondo Artigianato Formazione.* Con Confartigianato, Cna, Casa e Claai, accordo del 6/6/2001, D.M. 31/10/2001;
- *Foncoop*, per la formazione continua nelle imprese cooperative. Con Agci, Confcoperative, Legacoop, 6/6/2001, D.M. 10/5/2002;
- *For.Te*, per la formazione continua nel terziario. Con Confcommercio, Abi, Ania, Confetra, 25/7/ 2001, D.M. 31/10/2002;
- *Fondimpresa.* Con Confindustria ,18/1/2002, D.M. 28/11/2002;
- *Fondo Formazione Pmi.* Con Confapi, 5/12/2001, D.M. del 21/01/2003;
- *Fon.Ter.* Con Confesercenti, 22/ 7/ 2002, D.M. 11/03/2003;
- *FondoProfessioni*, per la formazione continua negli studi professionali e nelle aziende a essi collegate. Con Consilp-Conprofessioni, Confedertecnica, Cipa, 7/11/2003, D.M. 29/12/2003.

Per i dirigenti sono stati costituiti e autorizzati:

- *Fondirigenti*, con accordo tra Confindustria e Federmanager del 23/5/2002, D.M. 18/03/2003;
- *Fon.Dir*, per i dirigenti del terziario con accordo del 18/7/2002 tra Confcommercio, Abi, Ania, Confetra e Fendac, Federdirigenticredito, Fidia, D.M. 18/03/2003.

Con accordo del 10/6/2003 tra Confapi e Federmanager è stato anche costituito il *Fondo Dirigenti PMI*, ancora privo di riconoscimento giuridico.

Nessun accordo è stato sinora stipulato per fondi nell'agricoltura, mentre non risultano intese per costituirne in altri settori.

3.3 La storia

Di "uno o più fondi nazionali" cui affidare la formazione dei lavoratori, "nell'ambito di piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le Parti Sociali" e alimentati dalle risorse della Legge 236/93, si parla per la prima volta *nell'art.17 della Legge 196/97*, il cosiddetto "Pac-

chetto Treu", recante norme in materia di promozione dell'occupazione. L'articolo è dedicato al "riordino della formazione professionale", anche con riferimento all'apprendistato e ai contratti di formazione e lavoro.

Il fondo, o i fondi, saranno "articolati regionalmente o territorialmente", avranno "configurazione giuridica di tipo privatistico", saranno "gestiti con la partecipazione delle Parti Sociali" e si rivolgeranno alla formazione di "lavoratori in costanza di rapporto di lavoro, di lavoratori collocati in mobilità, di lavoratori disoccupati per i quali l'attività formativa è propedeutica all'assunzione".

Un regolamento doveva tradurre in atto questi principi, ma la sua emanazione è stata oggetto di controversie infinite, risoltesi solo con la nuova legge.

L'art. 17 è il parziale punto d'arrivo di un lungo itinerario di concertazione, iniziato ai primi degli anni novanta. Nel *Protocollo sulla politica dei redditi* del luglio '92, firmato dal Governo Ciampi e dalle Parti Sociali, è contenuto l'impegno a porre mano alla "riforma del sistema di formazione professionale, in modo che esso sia effettivamente posto in grado di realizzare un servizio di formazione permanente, non ripetitivo dell'istruzione di base, bensì capace di sintonizzarsi con le innovazioni organizzative e tecnologiche". In quello più ambizioso e completo del luglio '93, che riguarda anche le politiche del lavoro, si fissa l'obiettivo di "finalizzare le risorse finanziarie derivanti dal prelievo dello 0,30% a carico delle imprese (Legge 845/78) alla formazione continua" e di "privilegiare tale asse di intervento nella futura riforma a livello comunitario del Fondo Sociale Europeo".

In mezzo c'è il *Protocollo d'intesa sulla formazione professionale e gli organismi paritetici bilaterali* del gennaio 1993. Confindustria e Cgil Cisl Uil vi affermano l'importanza strategica di un sistema di formazione continua "coerente con i bisogni di aggiornamento e di riqualificazione". Propongono una "soddisfacente e sistematica" rilevazione dei fabbisogni di professionalità, condotta dalle Parti Sociali con forme riconosciute e incentivate di bilateralità, e la costituzione di un Fondo per il finanziamento della formazione continua a beneficio di imprese e lavoratori, alimentato dal contributo dello 0,30% e da altre risorse pubbliche.

Due anni dopo, nell'analogo *Protocollo* del gennaio 1995, ribadiscono l'esigenza di "utilizzare le risorse del prelievo dello 0,30% o parte di esse, per il finanziamento delle attività degli organismi bilaterali, nell'ambito di una legislazione per la costituzione anche nel nostro Paese di un vero sistema della formazione continua".

Nel trilaterale *Patto per il lavoro* del settembre 1996, che prepara la strada al "Pacchetto Treu", la formazione continua diventa "la nuova prospettiva strategica della formazione e l'affermazione del diritto del cittadino alla qualificazione e all'arricchimento della propria professionalità". Un sistema di crediti formativi agevolerà l'aggiornamento e la modifica di "conoscenze e abilità anche professionali"; la formazione continua sarà sviluppata "con l'attribuzione graduale e integrale del contributo dello 0,30% con la partecipazione delle Parti Sociali", con modalità da concordare tra Governo e Regioni.

Il *Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione* del 22 dicembre 1998, nel capitolo su *Istruzione, formazione e ricerca,* impegna il Governo D'Alema a dare seguito all'art. 17 della Legge 196/97 e a costituire la "Fondazione" della formazione continua. La fondazione sostiene "interventi di formazione continua, previsti da piani formativi aziendali e territoriali concordati fra le Parti Sociali, che saranno rivolti, oltre che ai lavoratori dipendenti - operai, impiegati, quadri e dirigenti - e ai soci lavoratori delle imprese cooperative e - con risorse specifiche- ai piccoli imprenditori, ai titolari soci e coadiuvanti delle imprese artigiane, del commercio e dei servizi".

Destinando 1100 miliardi di lire per l'apprendistato e la formazione continua, fra il 1999 e il 2001, il Governo avrebbe inoltre trasferito alla Fondazione, nei due anni successivi, le restanti risorse derivanti dallo 0,30% del monte salari e innalzato il contributo allo 0,50% "senza oneri aggiuntivi".

La promessa rimane senza esito. Secondo quanto il patto dispone, nel dicembre 2000 viene invece costituito *Forma.Temp,* il Fondo per la formazione dei prestatori di lavoro temporaneo, o lavoratori interinali, fattispecie introdotta proprio dalla Legge 196/97 introduce.

Un richiamo ai fondi è poi inserito nel *Patto per l'Italia,* sottoscritto nel luglio 2002 con il Governo Berlusconi. I contraenti si impegnano a

concertare i modi “con cui collegare efficacemente il sostegno al reddito dei disoccupati con le attività di formazione e, più in generale, i servizi per l’impiego con i programmi della formazione in alternanza e continua”.

3.4 Accordi, statuti e regolamenti

Gli accordi interconfederali sanciscono denominazione, natura giuridica, statuto, regolamento articolazione dei fondi. Muovono dall’assunto comune di fare della concertazione delle politiche formative e della formazione continua leve fondamentali per lo sviluppo della competitività delle imprese, la crescita delle capacità professionali dei lavoratori, la valorizzazione delle risorse umane.

Tutti i fondi sono costituiti come soggetti dotati di personalità giuridica. Sono associazioni senza fini di lucro che operano a favore delle imprese aderenti e dei relativi addetti, e assolvono alle finalità di legge: la promozione e il finanziamento di piani formativi, aziendali, territoriali, settoriali, individuali concordati fra le parti.

Alcuni statuti specificano che i piani possono essere regionali, interregionali, e nazionali. Altri che il fondo svolge “funzioni di indirizzo, coordinamento, controllo, monitoraggio e verifica per lo sviluppo della formazione continua sull’intero territorio nazionale”.

Organi dei fondi sono:

- l’assemblea dei soci;
- il consiglio di amministrazione;
- il presidente e il vice presidente;
- il collegio dei revisori dei conti.

Spetta all’assemblea:

- nominare il consiglio di amministrazione, e talora il presidente e il vice-presidente;
- deliberare sui compensi di amministratori e sindaci;
- approvare i bilanci preventivi e consuntivi;
- decidere le linee strategiche delle attività, ecc.

La gran parte delle delibere assembleari richiede la maggioranza qualificata. La maggioranza dei due terzi è necessaria per la validità delle sedute. L'assemblea ha composizione paritetica, va da un massimo di 60 (For.Te) a un minimo di 12 (Fondo delle imprese cooperative). Cgil, Cisl, Uil hanno eguale rappresentanza.

Il consiglio di amministrazione è anch'esso paritetico e delibera il più delle volte a maggioranza qualificata.

- Ha il compito di:
- disegnare il modello organizzativo del fondo;
- emanare i regolamenti interni;
- definire criteri e modalità di costituzione e funzionamento delle articolazione regionali;
- nominare i nuclei tecnici di valutazione dei progetti;
- fissare i requisiti minimi per la presentazione e l'ammissibilità dei progetti;
- approvare o rigettare i finanziamenti dei progetti di formazione;
- vigilare sul funzionamento delle iniziative promosse dal fondo.

Il Presidente è nominato su designazione delle associazioni datoriali e il vice presidente su quella delle organizzazioni sindacali.

I fondi determinano i criteri per il finanziamento delle attività, la ripartizione delle risorse, l'articolazione periferica, il funzionamento operativo.

Il finanziamento delle attività di formazione fa capo alla struttura nazionale. Sue sono anche le responsabilità amministrative e giuridiche. I piani formativi saranno esaminati, selezionati, validati e finanziati a livello centrale dagli organi statutari a ciò demandati. Alle sedi decentrate sono affidati compiti di promozione e selezione delle attività formative e risorse proporzionali alla consistenza delle imprese aderenti.

3.5 Attività, risorse, territorio

Circa la ripartizione delle risorse, *Foncoop* stabilisce che:

il 70% dei contributi annui sia messo a disposizione per piani formativi raggruppati su base intersettoriale e regionale;

il 10% per piani nazionali intesi come azioni di sistema;

il 20% per piani che privilegino scelte di solidarietà cooperativa verso imprese, settori e territori a scarso sviluppo cooperativo.

Le spese di gestione non potranno superare il 3% (il 5% nei primi tre anni). La valutazione dei piani formativi intersettoriali o regionali è demandata a un gruppo tecnico regionale che esplica la sua attività in autonomia, avvalendosi degli Enti bilaterali regionali. L'assegnazione dei piani formativi nazionali avviene su inviti e con procedura competitiva. La valutazione è competenza di un gruppo tecnico di assistenza costituito presso il fondo.

Il *Fondo Artigianato* prevede che i contributi siano così divisi:

- il 90% in ambito regionale, per piani concordati nell'ambito della regione di competenza delle imprese;
- il 10% per piani finalizzati alla valorizzazione e al riequilibrio territoriale e settoriale, e alle spese di gestione e promozione del fondo nazionale.

Per i loro compiti le articolazioni regionali utilizzeranno le strutture logistiche e le attività degli Enti bilaterali corrispondenti. Un gruppo tecnico regionale procederà alla valutazione dei piani formativi con criteri stabiliti a livello nazionale, integrati da eventuali specificità locali.

Funzioni e attività di sostegno dei piani (indagine, orientamento, promozione, valutazione e monitoraggio), svolte dalle articolazioni regionali, saranno finanziate sino a un massimo del 10% dell'ammontare dei piani approvati per singola Regione.

Nel *Fondo della piccola e media impresa:*

- il 92% dei contributi è destinato ai piani formativi delle imprese della regione di competenza: di questo, il 5% va alle articolazioni regionali, ove esistenti, per lo svolgimento dei compiti e delle attività di sostegno;
- l'8% alle spese di gestione, promozione e sostegno del fondo nazionale e a progetti per il riequilibrio territoriale e settoriale.

Il fondo si avvarrà delle strutture logistiche e dei servizi degli Enti bilaterali regionali, ove presenti, e dell'Ente bilaterale nazionale (Enfea).

L'8% delle risorse di *For.Te* è assegnato alle spese di funzionamento del fondo, di quattro comitati di comparto (commercio-turismo-servizi, creditizio-finanziario, assicurativo, logistica-spedizioni-trasporto), per attività trasversali. Ai comitati di comparto, articolati su base nazionale o regionale secondo le specificità, va il 92%. Spettano a essi la promozione e il finanziamento dei piani formativi, in collegamento con gli Enti bilaterali o con altre strutture costituite dalle parti.

In *Fondimpresa:*

- le aziende che realizzino, in forma singola o associata, attività formative richiedono finanziamenti dei piani, anche pluriennali, nel limite massimo del 70% del contributo annualmente versato. Il valore del progetto deve superare di almeno il 50% la quota finanziata;
- il 22% è utilizzato dalle articolazioni territoriali regionali per il funzionamento e per il finanziamento dei piani territoriali, intersettoriali e settoriali che non rientrino nella quota del 70%;
- il 7% è destinato con criteri solidaristici di riequilibrio fra i territori;
- l'1% serve al funzionamento e alle attività del fondo nazionale.

Le articolazioni territoriali di Fondimpresa coincidono con la rete degli organismi bilaterali (Obr), già esistenti o futuri. Provvedono all'esame, approvazione e finanziamento dei piani formativi, sulla base dei requisiti e delle procedure nazionali.

La distribuzione delle risorse decentrate dipenderà dalla effettiva partecipazione delle aziende del territorio.

Oltre che la promozione e selezione dei piani, gli organismi bilaterali hanno affidati i controlli tecnici sulla loro attuazione.

Fon.Ter prevede l'utilizzo di una quota, non superiore al 10% delle risorse, per le spese di funzionamento del fondo e di due comitati di comparto (commercio e turismo). La quota sarà utilizzata anche per progetti finalizzati alla valorizzazione e al riequilibrio territoriali e settoriali.

Le attività dei comparti è finanziata con una quota non superiore al 90% delle risorse annuali delle imprese rispettive. Di essa, il 5% almeno è a disposizione di progetti che privilegino scelte di solidarietà e siano finalizzati alla valorizzazione e al riequilibrio settoriali.

Il *FondoProfessioni* ha quattro comitati d'area: area economico-contabile, area giuridica, area tecnica, area sanitaria e sociale. Per le spese di funzionamento del fondo e dei comitati, e per progetti di tipo trasversale, si provvede con l'utilizzo di una quota non superiore al 5%. Il 95% viene assegnato ai comitati d'area, in riferimento percentuale agli studi professionali e alle aziende rispettivi. Nell'ambito di ciascuna area, il 3% è a disposizione per progetti che, privilegiando scelte di solidarietà, siano finalizzati alla valorizzazione e al riequilibrio settoriali. Il fondo può articolarsi a livello territoriale.

Tra le attività evidenziate: qualificazione e riqualificazione per figure professionali di specifico interesse delle singole aree, o per lavoratori a rischio di esclusione dal mercato del lavoro; azioni individuali; azioni positive che favoriscano le pari opportunità; interventi formativi sulla sicurezza per gli aspetti non disciplinati e finanziati da specifiche disposizioni in materia.

In *Fondirigenti*, le aziende possono utilizzare il 70% del contributo annuo versato per realizzare in proprio, in forma singola o associata, attività formative, orientate anche a facilitare la mobilità esterna all'azienda, di un valore non superiore al 50% della quota finanziata. Le risorse residue sono attribuite a piani formativi, concordati anche a livello territoriale, in base a criteri solidaristici. Dopo la fase transitoria sono autorizzate strutture regionali, nelle aree ove siano registrati almeno 10.000 dirigenti di aziende aderenti. Alle articolazioni regionali vanno risorse proporzionate alle adesioni delle aziende del territorio.

A principi molto simili si richiama anche il *Fondo dirigenti PMI*, che destina il 70% delle risorse a piani aziendali o interaziendali e il 30% ad altre finalità, comprese iniziative di natura sperimentale o propedeutica, valutate secondo criteri di rappresentanza territoriale e di solidarietà.

Fondir è articolato in due Comitati di comparto, turismo-commercio-servizi-logistica, e creditizio-finanziario e assicurativo, cui va il

95% delle risorse distribuite in ragione dell'appartenenza delle imprese. Una quota del 5% (elevabile al 10%) è disposta da ciascun comparto per progetti di valorizzazione e riequilibrio territoriale, privilegiando scelte di solidarietà. Il 5% è assegnato a progetti trasversali e a spese di funzionamento generale del fondo, che opera su base territoriale o nazionale secondo le specificità dei comparti.

Tutti i fondi si informano al decentramento e all'autonomia funzionale delle sedi regionali. Stabiliscono una divisione delle risorse riferite al territorio di insediamento delle imprese e destinano una quota, variabile dal 8% al 30%, a spese di funzionamento della struttura centrale (3% medio), azioni di sistema, attività di riequilibrio, solidarietà, rafforzamento della aree a minore densità produttiva e associativa.

Importante è il ruolo giocato dagli organismi bilaterali, che forniranno supporti per la promozione e il dei piani formativi e faranno da tramite locale alle imprese.

3.6 I problemi aperti

La fase preliminare di costituzione dei fondi può dirsi esaurita. I decreti ministeriali sulle procedure e sulla ripartizione delle risorse hanno dato inizio alla fase esecutiva, di graduale messa a regime della macchina.

Alcuni aspetti andranno meglio precisati. Riguardano:

- il rapporto dei fondi con l'INPS, la regolarità e tempestività dei versamenti da parte dell'Istituto, e il loro ammontare;
- gli strumenti di controllo esterno e di vigilanza delle attività dei fondi;
- le forme concrete di raccordo dei fondi con gli indirizzi di politica formativa nazionale e locale;
- il ricorso al cofinanziamento e la compatibilità con l'utilizzo di altre risorse pubbliche;
- il riferimento delle attività formative ai risultati delle indagini sui fabbisogni professionali e formativi condotte dagli Enti bilaterali o da soggetti diversi;

- la certificazione delle competenze acquisite dai lavoratori in esito alle attività formative;

- lo spazio riconosciuto ai piani di formazione individuali.

Di circa 180 milioni di euro assegnati dalla legge ai fondi, 20 sono stati fin qui versati. Gli altri saranno dati per stati di avanzamento e si sommeranno alle risorse delle imprese aderenti entro il 30 giugno 2003, utilizzabili da quest'anno.

I dati delle adesioni ai fondi testimoniano di una tendenza positiva che tuttavia va confermata e incrementata perché si possa bene sperare del futuro. Se la sfida iniziale è stata superata, molto resta da fare perché i fondi abbiano spinta e dimensione utili a una loro gestione efficace e duratura. Secondo le stime INPS, ad ottobre 2003 hanno aderito oltre 305mila imprese per circa 4,2 milioni di lavoratori, pari al 40% del totale degli addetti interessati (vedi Tabelle). Un'ulteriore verifica si avrà a giugno 2004.

Tab. 1 - Fondi interprofessionali. Dettaglio adesioni per aziende.

Fondi Paritetici Interprofessionali	al 30/6/2003	Giugno/ottobre 2003	TOTALE Ad ottobre 2003
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE	124.111	7.201	131.312
FON.COOP	5.547	595	6.142
FOR.TE	59.689	3.764	63.453
FONDIMPRESA	31.941	3.189	35.130
FONDO FORMAZIONE PMI	22.765	1.878	24.643
FONDIR	29.661	4.051	33.712
FON.TER	8.104	892	8.996
FONDIRIGENTI	2.108	114	2.222
FONDO DIRIGENTI PMI*	-	-	-
FONDOPROFESSIONI*	-	-	-
TOTALE	283.926	21.684	305.610

Fonte: Stime INPS ottobre2003

Tab. 2 - Fondi Interprofessionali. Dettaglio adesioni per lavoratori

Fondi paritetici Interprofessionali	al 30/6/2003	Giugno/ottobre 2003	TOTALE ad ottobre 2003
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE	532.977	29.274	562.251
FON.COOP	188.422	17.143	205.565
FOR.TE	820.464	43.709	864.173
FONDIMPRESA	1.747.383	292.811	2.040.194
FONDO FORMAZIONE PMI	298.029	22.564	320.593
FONDIR	31.572	635	32.207
FON.TER	187.961	26.380	214.341
FONDIRIGENTI	48.842	7.284	56.126
FONDO DIRIGENTI PMI*	-	-	-
FONDO PROFESSIONI*	-	-	-
TOTALE	3.855.650	439.000	4.294.650

* Dati non disponibili in quanto Fondi costituiti ed autorizzati dopo la data del 30.06.2003

Fonte: Stime INPS ottobre 2003

Tab. 3 Fondi Interprofessionali

NUMERO ADESIONI AZIENDE E DIPENDENTI PER REGIONE

	FART		Foncoop		FORTE		FONDIMP		FONPMI		FONTER		FONDIRIG		FONDIR		TOTALE	
	Az	*Dip*	*Az*	*Dip*	*Az*	*Dip*	*Az*	*Dip*	*Az*	*Dip*	*Az*	*Dip*	*Az*	*Dip*	*Az*	*Dip*	*Az*	*Dip*
VALLE D'AOSTA	*340*	*965*	*17*	*108*	*397*	*1308*	*171*	*5323*	*7*	*65*	*92*	*367*	*33*	*56*	*1*	*1*	*1058*	*8193*
PIEMONTE	*10372*	*37545*	*363*	*14373*	*4670*	*85178*	*2949*	*310226*	*4779*	*47213*	*1662*	*24734*	*1217*	*8452*	*148*	*1182*	*26160*	*528903*
LOMBARDIA	*23786*	*94215*	*1191*	*38124*	*14430*	*347012*	*9062*	*554826*	*3412*	*75111*	*2878*	*24114*	*3130*	*21532*	*1197*	*19728*	*59086*	*1174662*
VENETO	*22216*	*102960*	*651*	*24177*	*10715*	*121572*	*6749*	*283125*	*1773*	*28977*	*3267*	*24009*	*1308*	*4909*	*180*	*2449*	*46859*	*592178*
TRENTINO ALTO ADIGE	*4183*	*16625*	*376*	*4087*	*3918*	*25584*	*998*	*41769*	*25*	*226*	*667*	*4190*	*195*	*507*	*76*	*794*	*10438*	*93782*
FRIULI VENEZIA G.	*4710*	*19489*	*180*	*6198*	*2642*	*21813*	*1140*	*65756*	*600*	*8888*	*666*	*3153*	*272*	*1238*	*46*	*233*	*10256*	*126768*
LIGURIA	*2241*	*7277*	*107*	*3139*	*1394*	*15620*	*1149*	*49452*	*48*	*916*	*1079*	*4474*	*267*	*1903*	*60*	*4517*	*6345*	*87298*
EMILIA ROMAGNA	*29278*	*152072*	*1242*	*64910*	*10568*	*101449*	*2716*	*184542*	*2648*	*64975*	*5817*	*28188*	*1049*	*4815*	*250*	*1249*	*53568*	*602200*
TOSCANA	*11221*	*45144*	*422*	*23286*	*4103*	*55433*	*2841*	*87391*	*418*	*6693*	*3521*	*17509*	*369*	*2006*	*96*	*883*	*22991*	*238345*
MARCHE	*6007*	*27192*	*238*	*5476*	*1693*	*13606*	*794*	*39434*	*512*	*6224*	*1535*	*9412*	*138*	*510*	*23*	*114*	*10940*	*101968*
UMBRIA	*1599*	*6312*	*115*	*4535*	*542*	*6564*	*438*	*21130*	*245*	*3334*	*614*	*2501*	*81*	*282*	*21*	*37*	*3655*	*44695*
LAZIO	*995*	*3189*	*305*	*16379*	*944*	*69966*	*737*	*176485*	*2200*	*27701*	*626*	*9030*	*504*	*8233*	*174*	*1665*	*6485*	*312648*
ABRUZZO	*695*	*2278*	*38*	*1538*	*400*	*3506*	*369*	*20256*	*351*	*7722*	*299*	*3906*	*95*	*420*	*10*	*43*	*2257*	*39669*
MOLISE	*70*	*206*	*41*	*441*	*72*	*271*	*25*	*2205*	*15*	*121*	*10*	*260*	*12*	*40*	*1*	*2*	*246*	*3546*
CAMPANIA	*560*	*1731*	*133*	*1829*	*890*	*9037*	*880*	*32960*	*738*	*5155*	*1810*	*16253*	*138*	*418*	*29*	*84*	*5178*	*67467*
PUGLIA	*2542*	*9182*	*138*	*3325*	*980*	*6407*	*640*	*36124*	*3746*	*17803*	*613*	*6192*	*77*	*262*	*49*	*314*	*8785*	*79609*
BASILICATA	*600*	*1962*	*67*	*784*	*179*	*1151*	*240*	*8231*	*548*	*5993*	*207*	*1409*	*26*	*73*	*4*	*6*	*1871*	*19609*
CALABRIA	*520*	*1476*	*19*	*221*	*503*	*2725*	*473*	*8050*	*657*	*3119*	*1125*	*4622*	*20*	*39*	*2*	*6*	*3319*	*20258*
SICILIA	*1638*	*5042*	*208*	*3821*	*1826*	*19316*	*1665*	*29451*	*535*	*4849*	*4189*	*20809*	*125*	*324*	*29*	*139*	*10215*	*83751*
SARDEGNA	*3090*	*9342*	*233*	*2547*	*1663*	*12897*	*462*	*11694*	*1039*	*8794*	*379*	*1150*	*52*	*158*	*14*	*47*	*6932*	*46629*
TOTALI	*126663*	*544204*	*6084*	*219298*	*65529*	*920415*	*34498*	*1968430*	*24296*	*323879*	*31056*	*206282*	*9108*	*56177*	*2410*	*33493*	*296644*	*4272178*

Fonte: INPS - Dati provvisori luglio 2003

Tab. 4 Fondi Interprofessionali

PERCENTUALI ADESIONI AZIENDE E DIPENDENTI PER REGIONE

	FART		***Foncoop***		***FORTE***		***FONDIMP***		***FONPMI***		***FONTER***		***FONDIRIG***		***FONDIR***		***TOTALE***	
	Az	*Dip*	*Az*	*Dip*	*Az*	*Dip*	*Az*	*Dip*	*Az*	*Dip*	*Az*	*Dip*	*Az*	*Dip*	*Az*	*Dip*	*Az*	*Dip*
VALLE D'AOSTA	0.3%	0.2%	0.3%	0.0%	0.6%	0.1%	0.5%	0.3%	0.0%	0.0%	0.3%	0.2%	0.4%	0.1%	0.0%	0.0%	0.4%	0.2%
PIEMONTE	8.2%	6.9%	6.0%	6.6%	7.5%	9.3%	8.5%	15.8%	19.7%	14.6%	5.4%	12.0%	13.4%	15.0%	6.1%	3.5%	8.8%	12.4%
LOMBARDIA	18.8%	17.3%	19.6%	17.4%	23.1%	37.7%	26.3%	28.2%	14.0%	23.2%	9.3%	11.7%	34.4%	38.3%	49.7%	58.9%	19.9%	27.5%
VENETO	17.5%	18.9%	10.7%	11.0%	17.1%	13.2%	19.6%	14.4%	7.3%	8.9%	10.5%	11.6%	14.4%	8.7%	7.5%	7.3%	15.8%	13.9%
TRENTINO ALTO ADIGE	3.3%	3.1%	6.2%	1.9%	6.3%	2.8%	2.9%	2.1%	0.1%	0.1%	2.1%	2.0%	2.1%	0.9%	3.2%	2.4%	3.5%	2.2%
FRIULI VENEZIA GIULIA	3.7%	3.6%	3.0%	2.8%	4,2%	2.4%	3.3%	3.3%	2.5%	2.7%	2.1%	1.5%	3.0%	2.2%	1.9%	0.7%	3.5%	3.0%
LIGURIA	1.8%	1.3%	1.8%	1.4%	2.2%	1.7%	3.3%	2.5%	0.2%	0.3%	3.5%	2.2%	2.9%	3.4%	2.5%	13.5%	2.1%	2.0%
EMILIA ROMAGNA	23.1%	27.9%	20.4%	29.6%	16.9%	11.0	7.9%	9.4%	10.9%	20.1%	18.7%	13.7%	11.5%	8.6%	10.4%	3.7%	18.1%	14.1%
TOSCANA	8.9%	8.3%	6.9%	10.6%	6.6%	6.0%	8.2%	4.4%	1.7%	2.1%	11.3%	8.5%	4.1%	3.6%	4.0%	2.6%	7.8%	5.6%
MARCHE	4.7%	5.0%	3.9%	2.5%	2.7%	1.5%	2.3%	2.0%	2.1%	1.9%	4.9%	4.6%	1.5%	0.9%	1.0%	0.3%	3.7%	2.4%
UMBRIA	1.3%	1.2%	1.9%	2.1%	0.9%	0.7%	1.3%	1.1%	1.0%	1.0%	2.0%	1.2%	0.9%	0.5%	0.9%	0.1%	1.2%	1.0%
LAZIO	0.8%	0.6%	5.0%	7.5%	1.5%	7.6%	2.1%	9.0%	9.1%	8.6%	2.0%	4.4%	5.5%	14.7%	7.2%	5.0%	2.2%	7.3%
ABRUZZO	0.5%	0.4%	0.6%	0.7%	0.6%	0.4%	1.1%	1.0%	1.4%	2.4%	1.0%	1.9%	1.0%	0.7%	0.4%	0.1%	0.8%	0.9%
MOLISE	0.1%	0.0%	0.7%	0.2%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%
CAMPANIA	0.4%	0.3%	2.2%	0.8%	1.4%	1.0%	2.6%	1.7%	3.0%	1.6%	5.8%	7.9%	1.5%	0.7%	1.2%	0.3%	1.7%	1.6%
PUGLIA	2.0%	1.7%	2.3%	1.5%	1.6%	0.7%	1.9%	1.8%	15.4%	5,5%	2.0%	3.0%	0.8%	0.5%	2.0%	0.9%	3.0%	1.9%
BASILICATA	0.5%	0.4%	1.1%	0.4%	0.3%	0.1%	0.7%	0.4%	2.3%	1.9%	0.7%	0.7%	0.3%	0.1%	0.2%	0.0%	0.6%	0.5%
CALABRIA	0.4%	0.3%	0.3%	0.1%	0.8%	0.3%	1.4%	0.4%	2.7%	1.0%	3.6%	2.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.0%	1.1%	0.5%
SICILIA	1.3%	0.9%	3.4%	1.7%	2.9%	2.1%	4.8%	1.5%	2.2%	1.5%	13.5%	10.1%	1.4%	0.6%	1.2%	0.4%	3.4%	2.0%
SARDEGNA	2.4%	1.7%	3.8%	1.2%	2.7%	1.4%	1.3%	0.6%	4.3%	2.7%	1.2%	0.6%	0.6%	0.3%	0.6%	0.1%	2.3%	1.1%
TOTALI	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte: INPS - Dati provvisori luglio 2003

Dai dati si ricava che tutti i fondi presentano margini di progresso notevoli e che i territori possono rispondere molto meglio. Mancano all'appello oltre due milioni di occupati delle imprese aderenti a Fondimpresa, che ne ha dichiarati 4,1 milioni ottenendo per l'avvio il 44,16% delle risorse totali; 1,610 milioni occupati di For.te (dichiarati 2,4 milioni pari 26,25% delle risorse); 827mila del Fondo PMI (dichiarati 1,4 milioni pari al 12%); 236mila del Fondo Artigiani (dichiarati 798mila pari all'8,4%); 272mila di Foncoop (dichiarati 470mila pari al 4,99%); 57mila di Fon.Ter (dichiarati 274mila pari al 2,91%).

A livello di comparti e di zone la percentuale delle adesioni è disomogenea. Alcuni fondi sono ancora al di sotto della soglia minima di sicurezza, mentre diverse regioni si collocano su quote di partecipazione deludenti. Rischia di determinarsi l'ennesima frattura tra realtà produttive forti e coese (grandi imprese e artigianato) e realtà produttive fragili e disperse (piccole e medie aziende e terziario); tra aree geografiche avanzate, ricche di un tessuto associativo diffuso, e aree deboli, con strutture organizzate frammentarie.

Non aiutano in questo senso né le norme attuali né la loro interpretazione prevalente presso il governo e le Regioni.

Altro punto controverso è l'ammontare delle somme che l'INPS è tenuto a trasferire ai fondi. Forte della clausola un po' oscura dell'art. 48, l'INPS ritiene che ai fondi non debba essere assegnato più di un terzo delle quote versate dalle imprese.

Si comprende che la restrizione non è da poco. Se fosse mantenuta, l'ostacolo alla crescita dei fondi potrebbe risultare insormontabile, venendo meno ogni seria aspettativa di ritorno per chi aderisce.

E' probabile che il contenzioso non si concluda presto. Forse è necessaria una modifica della legge che faccia luce sulla veste giuridica dei fondi e sul pieno utilizzo delle risorse spettanti. Potrebbe servire allo scopo un accordo generale di concertazione fra Parti Sociali, Governo nazionale e Regioni.

Queste ultime rivendicano, non da ora, titolarità esclusiva sulla formazione professionale che non sia a carico dei privati e protestano perché si vedono negare entrate vitali fin qui sicure. I due terzi dello

0,30% sono infatti serviti ad alimentare il Fondo di rotazione nazionale a sostegno degli aiuti comunitari.

Con le Regioni i fondi avranno un rapporto costante di collaborazione, come impone la legge. Non solo gli interventi formativi andranno coordinati, ma si dovrà convenire con protocolli specifici sui criteri di accreditamento delle azioni formative dei fondi e di certificazione delle competenze in uscita dei partecipanti.

Può fare da utile quadro di riferimento un accordo nazionale che dia vita a un sistema unico di definizione e di certificazione degli standard di competenze professionali. Alcuni suoi elementi essenziali sono contenuti nel documento congiunto del Coordinamento dei Presidenti delle Regioni e di Cgil Cisl Uil dell'agosto del 2002, ripreso, modificato, sottoscritto dalle altre Parti Sociali nel maggio 2003 e rimasto allo stato istruttorio.

Secondo il documento, il sistema nazionale comprenderebbe un repertorio di figure professionali "larghe", distinte per blocchi di "competenze" integrabili in sede regionale e locale, e validate a ogni livello dalle Parti Sociali. Sarebbero queste a esplicitare i contenuti della domanda di formazione e le coordinate dell'offerta. Le competenze diventerebbero il vero punto di snodo e di dialogo tra lavoro e formazione, e sarebbero certificate per figure professionali, per qualifiche o per aggregati. La certificazione delle Regioni, valida sul territorio nazionale, riguarderebbe gli esiti dei corsi che rispettano caratteristiche e qualità prescritte e puntano al conseguimento di standard nazionali di competenze. Farebbe maturare crediti formativi spendibili nel lavoro e nel sistema generale dell'istruzione e della formazione. Tramite i protocolli con le Regioni, le attività formative dei fondi rientrerebbero nel dominio della formazione riconoscibile e certificabile da Istituzioni pubbliche.

Ciò è tanto più importante alla luce del Decreto legislativo n. 276/2003, che attua le deleghe della Legge 30/2003 in materia di occupazione e mercato del lavoro e darà luogo al "libretto formativo del cittadino" definito d'intesa fra Governo e Regioni, sentite le Parti Sociali. Si tratta di un "libretto personale del lavoratore" in cui sono registrate le competenze acquisite nella formazione in apprendistato, in contratto d'inserimento, specialistica e nella formazione continua "svolta durante

l'arco della vita lavorativa ed effettuata da soggetti accreditati dalle Regioni", "nonché le competenze acquisite in modo non formale e informale secondo gli indirizzi dell'Unione Europea in materia di apprendimento permanente purché riconosciute e certificate". E' in ogni caso opportuno che la formazione erogata dai fondi sia disciplinata anche da regole autonome, condivise e avallate dalle parti costituenti.

Questione cruciale è l'intreccio tra la pianificazione delle attività dei fondi e le analisi dei fabbisogni professionali e formativi, condotte da vari soggetti e in particolare dagli Enti bilaterali nazionali delle Parti sociali (Obnf, Ebna, Enfea, Coopform, Chirone 2000, ecc.). Le ricerche hanno prodotto una massa cospicua di dati quantitativi e di indicazioni qualitative sul futuro della realtà produttiva italiana e del suo capitale umano, che attende di essere utilizzata. Sono da integrare, aggiornare, adattare alle esigenze di territori e imprese, da ricondurre a modelli comuni. Presso il Ministero del Lavoro e con l'assistenza tecnica dell'Isfol, è stata istituita a questo scopo una "cabina di regia", cui partecipano rappresentanti delle Regioni e delle Parti Sociali. Ha il compito di pervenire a un riassetto del sistema di rilevazione dei fabbisogni professionali del sistema produttivo, tramite la riclassificazione dei settori, delle professioni e degli standard, l'allineamento delle indagini pregresse e future, il raccordo con analoghi sistemi della formazione, dell'istruzione e del mercato del lavoro e tra i livelli nazionale e locale. La Legge 30/2003 fa anche obbligo a Governo, Regioni e Parti Sociali di predisporre, con un apposito organismo tecnico, il "repertorio delle professioni", allo scopo di "armonizzare le diverse qualifiche professionali".

3.7 Il quadro della formazione continua

L'avvenire dei fondi paritetici è legato in larga misura alla soluzione dei problemi richiamati, alla loro prontezza nel venire incontro alle attese del mondo produttivo e dei suoi protagonisti. Si tratterà di dimostrare che la bilateralità genera valore aggiunto in termini di efficienza, rapidità, trasparenza, flessibilità, prospettiva strategica.

I fondi saranno giudicati dalla loro capacità di mutare e arricchire lo scenario attuale della formazione continua italiana, per nulla esaltante, elevando le prestazioni del sistema economico e sociale, attraverso l'innalzamento delle soglie di professionalità dei suoi addetti.

E' questa, secondo il dettato europeo più recente, la chiave di volta per fare della nostra Nazione e dell'intera area continentale una vera società della conoscenza, della competitività globale, della inclusione e coesione dei cittadini.

Solo il 42% della popolazione italiana adulta è in possesso di un diploma di scuola secondaria, contro la media europea del 59%, il 62% della Francia, l'81% della Germania. Il nostro tasso di diplomati è pari al 70% fra i 19enni, a fronte dell'81% della Francia e l'89% della Germania. Quello di dispersione scolastica è del 30% nella fascia di età 14-19 anni. Pur con un amento del 50% rispetto a dieci anni fa, la quota di nostre imprese che fa formazione del personale è del 24%. Solo il 7% di adulti è impegnato in attività formative.

Canali principali di finanziamento della formazione continua sono stati la Legge 236/93 e il Fondo sociale europeo.

Nel 2003 sono state distribuite alle Regioni risorse per 50 milioni di euro e sono stati rivisti i criteri generali per la promozione e l'ammissione di piani formativi individuali, aziendali e territoriali.

Le Regioni dovranno integrare gli interventi con le omologhe azioni cofinanziate dal Fse e valorizzare le diverse linee del sostegno pubblico alla formazione continua tenendo conto del contestuale avvio dei fondi. Altra novità è nell'indicazione dei destinatari. Il 70% delle risorse è vincolato e dovrà indirizzarsi a:

- lavoratori delle imprese con meno di 15 dipendenti;
- lavoratori con contratti di lavoro a tempo parziale, a tempo determinato o a collaborazione coordinata e continuativa, a orario ridotto, modulato, flessibile secondo le tipologie della Legge 30/2003;
- lavoratori in cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria;
- lavoratori con più di 45 anni;

- lavoratori in possesso di sola licenza elementare o di istruzione obbligatoria.

Nel triennio 2000-2002 sono stati spesi oltre 323 milioni di euro. 150 milioni per la "promozione e sperimentazione di piani formativi annuali, aziendali e territoriali" rivolti a rappresentanti aziendali, dirigenti d'impresa, responsabili datoriali e sindacali; 173 milioni per piani formativi diretti ai lavoratori e definiti "come programmi organici di azioni formative concordati fra le Parti Sociali e rispondenti a esigenze aziendali, settoriali o territoriali".

Il totale dei progetti è di 10.892, 18.299 le imprese interessate, oltre 400mila i lavoratori.

L'insieme dei finanziamenti pubblici, nazionali ed europei, nel triennio 2000/2002, è stato di circa 1,250 milioni di euro e ha contribuito a formare circa un milione di occupati. La sola programmazione di Fse 2000/2006 ha stanziato per le Regioni Obiettivi 1 e 3 1.846 milioni di euro destinati alla formazione continua dei lavoratori privati (82,6%) e pubblici.

A giugno 2003 risulta impegnata la metà delle risorse disponibili. Mentre però nel Centro-Nord le somme impegnate sono il 58,7% di quelle programmate, nel Sud scendono al 26,5%. I progetti approvati nelle Regioni Obiettivo 3 sono oltre 32mila per 455mila lavoratori privati e 4401 per 75.939 lavoratori pubblici. Nelle Regioni Obiettivo 1, i cui dati sono parziali, i progetti approvati sono 1.343 per i lavoratori privati. Nessun progetto, tranne che in Sicilia e in Sardegna, è stato approvato per i lavoratori pubblici.

Circa l'utenza, si rileva tra i privati una forte concentrazione di lavoratori nella classe d'età 30-44 anni (53%), seguita da quella sotto i trent'anni (24,5%) e oltre i 44 (22,7%). La presenza di lavoratori di oltre 50 anni non supera l'11,6%: va considerato che in molte aziende, per loro stessa ammissione, non si dà offerta formativa per i dipendenti fra i 45 e i 50 anni. Il 62% dei destinatari di formazione continua Fse è in possesso del diploma.

Tra i dipendenti pubblici del Centro-Nord l'età media è più alta, con un picco nella fascia tra i 35-44 anni (39,3%), cui si aggiunge il 20,6% della fascia tra i 45-49 anni, e il 19,1% oltre i 50 anni.

La Legge 53/2000 sui congedi parentali è una nuova fonte di finanziamento. Agli articoli 5 e 6 essa riconosce il diritto del lavoratore all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e l'utilizzo di congedi specifici per la formazione continua.

Per le annualità 2000 e 2001, a Regioni e Enti Locali sono stati assegnati 30 milioni di euro a progetti di formazione di lavoratori i cui accordi aziendali prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro, e a progetti di formazione presentati dagli stessi lavoratori. La legge non ha avuto concreto riscontro nella contrattazione collettiva, e le Amministrazioni si sono orientate verso la concessione di voucher individuali.

In generale, vi è stata scarsa informazione fra gli operatori. Nel successivo decreto (somme 2002-2003) una quota del 5% sarà riservata per iniziative di informazione e pubblicità dirette "a lavoratori, imprese e organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori".

Con il primo stanziamento di 30,987 milioni di euro sono stati sostenuti: 247 progetti di formazione di lavoratori legati ad accordi contrattuali con riduzione dell'orario di lavoro, che hanno coinvolto 4.677 partecipanti, di cui 3.050 nella sola Emilia-Romagna; 9.857 progetti formativi individuali presentanti dagli stessi lavoratori. 5.223 in Piemonte, 2.698 in Veneto, 1.270 in Emilia-Romagna.

Anche in questo caso sono significativi i divari di età, scolarità, genere, area geografica.

La media di imprese dei 15 Paesi UE, con almeno 10 dipendenti, che nel 1999 ha realizzato interventi di formazione continua è del 62%. I Paesi nord-europei vanno dall'82% della Finlandia al 96% della Danimarca. Seguono Germania, Irlanda, Francia (dal 79% al 75%). Fra i Paesi al di sotto della media europea, l'Italia si colloca al terzultimo posto, col 24% (nel 1993 erano il 15%), prima di Portogallo e Grecia e dopo la Spagna (36%). Al quintultimo nella nuova Europa a 25.

Nelle imprese italiane che fanno formazione i lavoratori coinvolti sono il 47%, in linea con l'UE ma lontani da francesi, inglesi, irlandesi, danesi, finlandesi.

I costi medi per partecipante (esclusi quelli indiretti, legati al costo del lavoro) sono in Italia di 1508 euro, oltre il 65% della media conti-

nentale: il carico orario di 47 euro, oltre la metà in più. In Gran Bretagna è di 37 euro, in Olanda di 34, in Danimarca di 29.

La distribuzione per settori è piuttosto omogenea, con una maggiore incidenza di assicurazioni e banche. L'81% delle grandi imprese fa formazione, mentre le piccole variano dal 16% (fino a 19 addetti) al 30% (fino a 49). Prevale il Nord (26,6%), mentre il Sud è al 15,4%.

Il 72% dei partecipanti ai corsi di formazione, 1.952.000 (meno di un quarto del lavoro privato dipendente), erano uomini. Le ore di formazione 62 milioni (39 milioni per le grandi imprese), le ore medie di corso 41. Le metodologie formative prevalenti: corsi d'aula (80%), seminariali (66%), sul lavoro (62%) (dati Istat- Eurostat).

Da un'indagine Isfol-Politecnico di Torino del 2003, che ha interessato un campione di 378 grandi imprese, risulta che il 61% ha disposto, tra il 2000 e il 2002, un capitolo di spese specifico per la formazione, i 2/3 hanno un'unità che si occupa di organizzare la formazione, il 75% è dotata di centri attrezzati per lo svolgimento delle attività.

Se guardiamo ai contenuti, le principali aree tematiche sono la sicurezza e la qualità del lavoro (oltre il 90%) e le competenze informatiche (86%). Da notare che l'81% delle imprese ha fatto ricorso a innovazioni tecnologiche, il 47% ha informatizzato i processi di comunicazione con clienti e fornitori, il 26% punta alla qualità totale, il 60% ha introdotto modifiche nei modelli di gestione delle risorse umane, con retribuzione legata ai risultati.

Oltre il 45% del campione è ricorso al sostegno pubblico: 236/93, Fse, "Tremonti bis" nell'ordine. Per più della metà, la disponibilità dei fondi esterni è stata determinante nella scelta di realizzare interventi formativi.

Per le imprese che non hanno utilizzato fondi pubblici, decisivi sono stati gli oneri burocratici e l'insufficienza di informazioni.

Poco significativo il ruolo delle Parti sociali nei processi di formazione. Solo il 13% delle imprese sottoscrive accordi col sindacato. Solo il 2% delle imprese infine dichiara di utilizzare la formazione come strumento per gestire o anticipare esuberi aziendali.

Un'analoga indagine (ISFOL-Cuoa 2003) - svolta fra un migliaio di piccole e medie imprese delle calzature, del legno e dell'arredo divi-

se fra Toscana, Marche e Veneto - fa emergere che: il 53% svolge attività strutturate di formazione; i costi propri hanno superato il 50% della spesa totale; il 43% considera fondamentale il sostegno pubblico.

Le imprese rapportano la formazione alle loro esigenze di sviluppo. La maggior parte investe sui tecnici, gli impiegati, i quadri, i dirigenti, poco sulle qualifiche operaie.

I destinatari sono per lo più lavoratori compresi fra i 35 e i 40 anni, le donne sono molto meno coinvolte degli uomini. Fra i contenuti della formazione, accanto ai temi della sicurezza sul posto di lavoro, della qualità e dell'informatica, si collocano logistica, produzione, competenze tecniche sul prodotto o servizio.

La maggior parte delle imprese non si avvale di un'analisi strutturata dei fabbisogni di formazione degli addetti. La formazione non risulta importante per lo sviluppo della carriera o per la retribuzione. In quasi l'80% dei casi non è prevista alcuna forma di incentivazione o di premio per i lavoratori coinvolti.

Secondo il percorso indicato a Lisbona, nel 2010 la soglia minima di adulti (24-65 anni) in formazione dovrebbe essere del 12.5%.

Le indagini Isfol-Abacus, 2001 e 2002, ci dicono che circa il 32% degli occupati ha avuto nei due anni almeno un'esperienza di formazione legata alla propria professione.

Il profilo principale è quello di lavoratori che abitano nei centri con più di 100mila abitanti e operano nel terziario di servizio (soprattutto telecomunicazioni), di giovani intorno ai 35 anni, in possesso di laurea o diploma di scuola secondaria superiore. Sono in maggioranza maschi. Un laureato o un dirigente ha probabilità di accedere alla formazione tre volte superiori a quelle del suo collega operaio, commesso, in possesso della licenza dell'obbligo. Scontate le differenza "di genere".

Dal 2000 al 2002, i contributi pubblici sono stati, come detto, 1,250 milioni di euro. Hanno avviato in formazione, con percorsi brevi da 120 a 40 ore, 1.050.000 lavoratori (350.000 all'anno), su un totale di poco superiore a 2 milioni (formati col supporto di risorse delle imprese). Due terzi della formazione finanziata, e il 50% di quella che ricade sulle imprese, riguarda tecnologie informatiche e apprendimento delle

lingue straniere. Il resto è formazione tecnico-specialistica legata alle diverse funzioni aziendali (Isfol).

3.8 Conclusioni

L'impatto dei fondi bilaterali non è da sottovalutare.

Le risorse complessive dello 0,30% assommano a oltre 500 milioni di euro all'anno. Una cifra sostanziosa, che unita a quella di fonte pubblica, nazionale ed europea (in parte da ricostituire, visto che lo 0,30% è servita ad alimentarla) può fare da massa critica significativa e da piattaforma per un grande salto qualitativo. A dare un'idea del loro potenziale, è utile un richiamo all'esperienza di *Forma.temp*, il fondo per la formazione dei lavoratori interinali.

Forma.Temp è stato istituito e autorizzato con decreto ministeriale del 18 dicembre 2000. Nasce come associazione senza fini di lucro costituita tra le associazioni di rappresentanza delle imprese di fonitura del lavoro interinale Confinterim e Ailt, le organizzazioni dei lavoratori temporanei, Nidil-Cgil, Alai-Cisl, Cpo-Uil, e le Confederazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, secondo le previsioni dell'art. 5 della Legge 196/97 e dell'Accordo quadro sulle politiche formative sottoscritto dalle stesse parti socie del Fondo. Il fondo è alimentato dal 4% del monte salari dei lavoratori interinali.

Come si vede dalle tabelle, nel 2003 i lavoratori interinali formati sono 190.667 quasi il 20% dell'intera platea, con una spesa di 93 milioni di euro. Il paragone con la formazione continua degli occupati strutturati può risultare improprio e azzardato, ma dai dati di *Forma.temp* si traggono motivi di conforto. L'impianto e il dispositivo della bilateralità hanno saputo vincere la prova d'esordio. La formazione prodotta è importante per quantità, è diffusa, rapida, regolare. Anche i riscontri sull'efficacia e sulla soglia qualitativa, per quanto parziali, paiono buoni.

Tab. 5 - Attività di Forma.Temp nel triennio 2001 - 2003

Anni di attività	Numero corsi	Numero allievi	Ore di formazione
ANNO 2001	8.440	76.584	276.525
ANNO 2002	20.557	122.577	607.572
ANNO 2003	39.720	190.667	1.241.894
Valori totali	68.717	389.828	2.125.991

Fonte: Forma.Temp

Tab. 6 - Corsi finanziati da Forma.Temp nel 2003

Tipologia formativa	Numero corsi	Numero allievi	Numero ore	Risorse erogate
BASE	9.939	94.811	105.811	_ 10.769.685
PROFESSIONALE	7.419	67.864	435.894	_ 68.442.658
ON THE JOB	22.065	27.557	683.808	_ 14.462.125
CONTINUA	402	435	16.381	_ 281.816
Totali	39.825	190.667	1.241.894	_ 93.956.284

Fonte: Forma.Temp

Tab. 7 - Indicatori dei corsi realizzati nel 2003

Tipologia formativa	N° medio di allievi per ogni corso	Durata media di ciascun corso (in ore)	Costo medio di ogni corso finanziato	Costo medio di una ora/allievo
BASE	9,5	10,6	_ 1.083,58	_ 10,67
PROFESSIONALE	9,1	58,8	_ 9.225,32	_ 17,17
ON THE JOB	1,2	31,0	_ 655,43	_ 16,93
CONTINUA	1,1	40,7	_ 701,03	_ 15,90
Valori medi	4,8	31,2	_ 2.359,23	_ 15,80

Fonte: Forma Temp

E' grande l'urgenza di una formazione qualificata che irrobustisca il bagaglio professionale, culturale e umano del lavoratore, ne sostenga la carriera, lo prepari alla riconversione e alla mobilità, quale che sia la sua condizione nel mercato. Quando è resa visibile non ha difficoltà a trovare sbocco. L'incontro tra domanda e offerta di formazione appare facilitato se a farlo emergere e dargli esito sono le dirette rappresentanze degli interessi in gioco.

Ciò malgrado non è il caso di nutrire illusioni. Come ha ricordato di recente Paolo Leon, è sbagliata, troppo meccanica, la pretesa che la formazione continua sia avvertita da tutti come una priorità, in linea con il cambiamento strutturale in corso in Europa. Specie in Italia siamo prigionieri di un paradosso: ricerca, innovazione, formazione non sono efficaci nel breve periodo, ma se non si riescono a realizzare livelli soddisfacenti di offerta in queste tre attività nel breve, non si otterranno effetti nel lungo.

Concertazione sociale, politiche industriali e bilateralità paiono tre obiettivi convergenti per uscire dall'equivoco. I fondi si situano entro questo orizzonte.

"Per la grande impresa il rimedio è nella concertazione strategica, non nella formazione che tuttavia discende direttamente da quella... Per i settori protetti è di nuovo la politica industriale che è chiamata in causa, e la formazione discende direttamente da questa. Per i distretti, per la media impresa, per i servizi innovativi la bilateralità resta decisiva, indipendentemente dalle politiche industriali. Qui proprio la doppia natura delle parti - imprese e lavoratori - crea un conflitto organizzativo utile per l'introduzione, o anche il semplice riconoscimento, dei cambiamenti strutturali cui segue la formazione continua. In altri termini, se le parti si limitassero a immaginare i corsi e a organizzare la formazione, svolgerebbero un compito improprio. Se invece, nell'ambito della bilateralità, si dedicassero a discutere e a approvare i cambiamenti strutturali al settore e all'impresa, allora ne deriverebbe una vera domanda di formazione continua. Si vede bene come, in questi casi, la concertazione tra il settore pubblico e la Parti Sociali ricomprese nei fondi interprofessionali sia essenziale".

Certo, le Parti Sociali potrebbero ripiegare su un'offerta di forma-

zione abitudinaria e manutentiva, priva di ambizione sistemiche, ma "così facendo tuttavia stimolerebbero più il conflitto di interessi che non quello organizzativo. In ogni caso, verrebbe meno l'interesse pubblico alla formazione continua aziendale, e si creerebbero seri ostacoli alla filiera dell'educazione permanente" (Leon).

Si pone un problema di maturazione culturale per tutti. Un rafforzamento delle competenze degli attori del dialogo sociale è augurabile. Si muovono in questo senso quattro interventi formativi, promossi dal Ministero del Lavoro e assistiti dal'Isfol, realizzati in sedi universitarie e rivolti a dirigenti e quadri, operatori e tecnici. Sono 400 persone indicate dalle Parti Sociali.

Nella stragrande maggioranza dei contratti nazionali di settore il riferimento è alla formazione professionale e non a quella continua. Rivela "un'accezione di stampo funzionalistico, centrata più sulle necessità competitive delle imprese che non sulle esigenze socio-professionali del personale". Dove evocata, la stessa formazione continua allude "alla formazione rivolta agli occupati e a quanti sono a rischio di perdere il loro posto di lavoro" e ignora l'idea di apprendimento che coincide con la vita attiva e la segna in ogni passaggio cruciale. Un'eccezione è il settore edile.

La formazione professionale trova spazio nel sistema bilaterale degli osservatori congiunti e dei diritti d'informazione e consultazione e si riferisce a istituti di fonte legislativa come diritto allo studio, lavoratori studenti, ambiente e sicurezza, contratti a causa mista. In tutti questi casi i contratti si limitano a recepire e adattare i rimandi della legge all'autonomia delle parti. Osservatori e commissioni paritetiche settoriali non hanno sortito quasi mai effetti rilevanti. Il diritto allo studio, attraverso il canale delle 150 ore, segna dovunque il passo. Dei congedi formativi previsti dalla Legge 53/2000 si è detto.

I casi di maggiore innovazione hanno riguardato la chimica e hanno interessato il rapporto tra formazione e riduzione dell'orario di lavoro oppure la riforma degli inquadramenti professionali: ancora chimica, credito, Enti Locali, sanità pubblica, poste.

Non si specificano nei contratti percorsi di validazione e certificazione dei crediti formativi, tranne che per l'apprendistato: "in generale

non sussiste alcuna chiarezza intorno al nesso che deve potersi invece instaurare tra la frequentazione di interventi formativi, il sistema di classificazione delle competenze e i percorsi di carriera interni all'azienda". Con effetti negativi comprensibili sulle motivazioni individuali dei lavoratori all'aggiornamento e alla riqualificazione professionale, aggravati dal sospetto che un approccio al lavoro e alla formazione che faccia perno su competenze e valutazione restituisca margini troppo ampi di discrezionalità alle direzioni del personale senza adeguate garanzie di parità di accesso (Leonardi).

Sinora la contrattazione integrativa a livello aziendale non ha riguardato più del 10% del totale delle imprese. Scarso lo spazio dedicato alla formazione (CNEL).

Nella contrattazione decentrata un ruolo preminente, se non esclusivo, ha assunto l'attore sociale come valutatore ed erogatore dei finanziamenti previsti dalle leggi. I piani formativi aziendali attraversano a "macchia di leopardo" il territorio nazionale, "rispecchiando nella stragrande maggioranza dei casi il tasso di dinamismo socio-produttivo di ciascun ambito locale".

La formazione aziendale risente di certa cultura diffusa tra medi e piccoli imprenditori e artigiani, che provengono essi stessi da impieghi operai e "tendono a sovrastimare l'aggiustamento spontaneo e flessibile delle risorse interne". E' chiaro tuttavia che gravi carenze si registrano anche sul versante dei negoziatori sindacali (Ibidem).

I fondi possono favorire un cambio di rotta, essere il motore di trasformazioni profonde. Se i fondi bilaterali assolveranno in pieno alla loro missione, la formazione troverà spazio primario nella contrattazione nazionale e decentrata delle categorie. Se la formazione diverrà un capitolo sostanziale e qualificante delle piattaforme negoziali - connesso all'organizzazione del lavoro, all'articolazione degli orari, agli inquadramenti professionali e alle dinamiche salariali - darà un apporto straordinario alla crescita della cultura della competitività alta, della promozione professionale, della qualità del fattore umano, della bilateralità come servizio e come risorsa. Ricadute importanti si avranno nelle relazioni industriali e nelle politiche istituzionali del Paese.

Riferimenti bibliografici

CNEL, *Rapporto Contrattazione, retribuzioni e costo del lavoro in Italia 2000-2001,* Roma luglio 2002.

G.Coronas, *La formazione continua dei lavoratori. Fondo sociale europeo, accordi, norme nazionali,* Ediesse, Roma, 2003.

Isfol, *Formazione aziendale e azioni di sistema nell'esperienza della Legge 236/93,* Francoangeli, 2003.

Isfol (a cura di), *La formazione continua in Italia. Rapporto 2003. Roma, novembre 2003.* E' il Rapporto annuale presentato al Parlamento dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ufficio Centrale per l'Orientamento e la formazione professionale dei lavoratori e redatto con l'assistenza dell'Isfol.

Isfol, *La domanda di formazione continua in Italia, in Rapporto 2003,* Roma 2004.

P.Leon, *Elementi di scenario macroeconomico e la domanda di formazione continua a medio e lungo periodo,* relazione dattiloscritta al Convegno "I nuovi scenari di programmazione della Formazione continua per le imprese e le persone", Modena, 5/6 febbraio.

S.Leonardi, *La formazione professionale nella contrattazione collettiva,* in P. Dandolo, R. Pettenello, *I fondi per le formazione continua. Una scommessa da giocare,* Ediesse, Roma 2003. Il libro è ricco di dati e di analisi interessanti sulla genesi e le caratteristiche dei fondi e le loro prospettive nell'ambito delle relazioni sindacali.

4. I processi di outsourcing

4.1 Premessa

Il fenomeno dell'esternalizzazione di attività proprie di un ciclo produttivo di un'impresa costituisce una delle risposte più frequenti che le imprese danno alle esigenze di concentrarsi nelle attività centrali della loro produzione o servizio, all'impossibilità di gestire a livelli di eccellenza competenze che si differenziano fortemente rispetto a quelle necessarie a gestire il core business, alla necessità di ridurre i costi per le attività meno remunerative del proprio ciclo produttivo.

L'avvento delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione ha messo a disposizione delle imprese strumenti preziosi che possono consentire una gestione integrata di fasi di lavorazioni anche quando queste si realizzano a distanza ed hanno praticamente annullato i vantaggi dell'integrazione verticale e delle economie di scala in molti settori.

L'adozione di strategie di esternalizzazione delle attività implica una serie complessa di problemi in quanto:

- genera e impone modifiche sostanziali nei modelli organizzativi delle strutture che vi fanno ricorso;
- coinvolge risorse umane e finanziarie a vari livelli;
- favorisce l'uso di nuovi strumenti di gestione e di controllo delle procedure e delle attività conferite a terzi;
- stimola il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nell'espletamento delle principali procedure interne delle organizzazioni che ricorrono all'outsourcing.

➢ presuppone un adeguamento del sistema di relazioni industriali ed una specifica regolazione delle condizioni di impiego.

Queste strategie d'impresa stanno conoscendo una diffusa applicazione in una pluralità di situazioni aziendali, sia nel settore manifatturiero che in quello dei servizi, sia nel settore privato che nella Pubblica Amministrazione.

In questa parte del Rapporto vengono esaminate principalmente le problematiche connesse alla regolazione delle condizioni d'impiego e del sistema di relazioni industriali connesse alla gestione dei fenomeni di esternalizzazione nella Pubblica Amministrazione e nel settore del credito.

La Pubblica Amministrazione italiana, pur con molta gradualità, sta procedendo lungo un complesso percorso di rinnovamento teso a rendere più snelle le modalità di lavoro nelle proprie strutture organizzative e qualitativamente migliori i servizi erogati. Due particolari fenomeni, insieme a molti altri, contribuiscono attualmente ad assecondare tale modernizzazione: da un lato l'introduzione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ITC) nelle modalità di lavoro dei dipendenti pubblici e nell'erogazione di alcuni servizi; dall'altro lato la riorganizzazione di alcune funzioni attraverso processi di outsourcing.

Analogamente, i sistemi bancari si stanno orientando a concentrare la propria attenzione sulle funzioni centrali del processo bancario, esternalizzando funzioni ancillari e di supporto alla strategia di gruppo, mentre l'outsourcing definibile come "strategico" è sostanzialmente precluso alle imprese bancarie per il combinato di quanto disposto dalla legislazione bancaria nazionale, dalle Direttive europee, da quelle dettate dalle autorità di vigilanza, dalla Banca d'Italia e dalla Consob e, non ultima, dalla definizione contrattuale di attività bancaria e dei relativi vincoli alle esternalizzazioni.

4.2 Il caso del credito

Con la liberalizzazione del mercato, la privatizzazione delle banche di Preminente Interesse Nazionale, l'avvio del processo di internazionalizzazione che ha visto agire nel nostro mercato alcuni tra i maggiori grandi gruppi bancari europei, il settore del credito è stato solleci-

tato ad attuare una profonda riorganizzazione del proprio assetto, delle tipologie di prodotti e di servizi offerti alla clientela e delle proprie strategie di mercato.

La turbolenza del mercato, ma anche l'emergere di una domanda di servizi a più alto valore aggiunto, l'orientamento al mercato ed alla cura del singolo cliente hanno imposto alle imprese la necessità di far fronte a tre problemi: contenere i costi operativi, acquisire flessibilità gestionale e potenziare, innalzandole sensibilmente, la qualità e la preparazione del capitale umano disponibile.

Tra le risposte possibili, l'outsourcing è stato utilizzato in un'accezione meno ampia di quella che normalmente viene attribuita nella letteratura manageriale.

La gestione di questo vero e proprio riposizionamento sul mercato dell'intero sistema bancario ha posto la necessità di un attivo coinvolgimento dei lavoratori e delle loro organizzazioni di rappresentanza.

Si è avviata, a partire dalla metà degli anni Novanta, un dialogo tra le parti che ha visto il maturare di una serie di strumenti di aggiustamento che hanno notevolmente contenuto i costi sociali ed hanno comunque consentito al sistema bancario di realizzare una profondissima riorganizzazione degli stessi assetti proprietari mediante la costituzione di grandi gruppi che, per la prima volta nella storia unitaria del nostro paese, hanno avuto come presupposto - tra gli altri - l'integrazione del sistema bancario meridionale in quello nazionale.

Nel contesto di questa riorganizzazione dei grandi gruppi bancari deve essere letta la problematica dell'outsourcing.

L'integrazione dei grandi gruppi ha comportato la divisionalizzazione delle imprese, con la costituzione di unità di business orientate alla clientela ed al mercato che comunque mantengono un legame di dipendenza con il gruppo.

Questo processo di divisionalizzazione, secondo una matrice prodotto/mercato, ha prodotto un'accentuata specializzazione mediante il conferimento di attività - da parte di molte banche partecipanti al nuovo gruppo - a nuove unità di business dei servizi che, nella vecchia logica di integrazione verticale, anche le banche di piccole e medie dimensioni tendevano a realizzare in proprio.

La formulazione di veri e propri piani industriali, condivisi con le organizzazioni sindacali, costituisce il tratto distintivo dell'aggiustamento strutturale e del posizionamento di mercato del sistema italiano del credito.

Comunque i grandi gruppi mantengono, pur nella logica della divisionalizzazione, una sostanziale integrazione verticale che riguarda tutte le attività di banca.

La specializzazione si è realizzata mediante la creazione di società satelliti, con unità specializzate all'interno del gruppo.

Si sono anche realizzate esperienze consortili, con la messa in comune, da parte di più imprese bancarie, di alcune risorse ed attività, a cui sono state affidate, nella logica delle economie di scala, attività proprie del ciclo bancario.

Una delle caratteristiche dei fenomeni di outsourcing nel sistema del credito è costituita dal fatto che le esternalizzazioni hanno risposto ad una logica di razionalizzazione interna al gruppo: ben difficilmente sono state utilizzate per estendere le attività sul mercato, verso clienti terzi.

L'esperienza di esternalizzazione del settore in Italia si differenzia in maniera significativa da quelle europee più orientate verso una logica di mercato. Fa eccezione, nel contesto europeo, il caso della Francia, che presenta caratteri simili alla situazione italiana e che punta a salvaguardare l'identità e le modalità operative delle attività bancarie, al punto che i progetti di esternalizzazione delle banche debbono essere preventivamente autorizzati dalla magistratura (Mieli, 2004).

Nel contesto italiano il ricorso all'outsourcing riguarda i servizi a carattere informatico e le funzioni connesse ed ausiliarie al ciclo bancario vero e proprio, quali la gestione del servizio trasporti valori, degli strumenti di pagamento, dei servizi di economato e di archivio.

Accanto a queste attività tradizionalmente oggetto di esternalizzazione, si rileva una significativa tendenza all'outsourcing dei servizi di back office, di custodia titoli e di amministrazione del personale.

La tendenza a trasferire all'esterno attività strategiche è, a parere di autorevoli osservatori, frenata da atteggiamenti culturali nel management bancario che, nella maggioranza dei casi, propende a mantenere

una situazione di controllo diretto delle attività strategiche del ciclo bancario (Durante, 2004).

Nonostante questi limiti si stanno affermando, sia pure con difficoltà, esempi di esternalizzazione di attività strategiche quali marketing (studi e ricerche di mercato, pubblicità), consulenza legale, gestione del personale e un più modesto affidamento all'esterno di funzioni di business nelle aree di credito e finanza.

4.2.1 Gli aspetti lavoristici

Oltre alle regolazioni legali[44] che sovrintendono alle attività bancarie, un significativo impatto sulle strategie di impresa ha avuto la regolazione dell'outsourcing così come si è configurata - nell'ultimo decennio - nella contrattazione collettiva nazionale, di gruppo ed aziendale.

Il tema delle esternalizzazioni è all'attenzione dei negoziatori fin dal 1990: nel contratto del 15 marzo 1990, conclusosi con una difficile mediazione dell'allora Ministro del Lavoro Carlo Donat Cattin - venne concordata tra le parti la definizione del campo di applicazione del contratto collettivo mediante l'identificazione delle imprese e delle attività proprie del sistema bancario. Questa regolamentazione è considerata, da alcuni commentatori, come "rigida" (Mieli, 2004).

Il compromesso venne raggiunto facendo riferimento agli Enti creditizi e Finanziari, che tradizionalmente applicavano il contratto del credito, nonché alle imprese che esercitassero almeno una delle attività comprese nella tabella allegata alla Direttiva CE n. 89646 del 15 dicembre 1989 (Mieli, 2004).

Nel contratto del 1999 le parti hanno proceduto ad un aggiornamento della normativa in chiave di maggiore flessibilità, riconoscendo che la ricerca di efficienza e competitività "può comportare anche l'eventuale allocazione di personale e di attività a società non controllate". Al personale interessato da tali processi ed a quello assunto successivamente viene garantita l'applicazione del contratto dei lavoratori del credito.

---

44. Vedi paragrafo 4.1

Questo vincolo viene fatto valere anche nel caso in cui l'impresa non controllata dovesse successivamente cambiare proprietario.

Per le attività di carattere complementare o accessorio, dettagliatamente definite nel contratto, le parti hanno concordato di negoziare "contratti complementari" che si applicheranno alle imprese che eserciteranno tali attività anche se in precedenza applicavano altri contratti nazionali settoriali.

Le iniziative di outsourcing sono sostenute, nella regolazione contrattuale, da procedure di informazione e di consultazione tra impresa e rappresentanze sindacali.

La previsione di contratti complementari dovrebbe consentire di elaborare, per le attività esternalizzate, condizioni di impiego globalmente meno costose di quelle previste dal contratto bancario.

Si tratta di una ipotesi di downgrading contrattuale regolata dalle parti che di fatto non è stata applicata in quanto, anche nel caso di affidamento di attività ad imprese di cui la banca "madre" veniva a perdere il controllo, avrebbe comunque comportato il mantenimento ad personam dei benefici del vecchi contratto bancario, creando non pochi problemi alla gestione delle risorse umane nella nuova impresa.

Nella realtà, le imprese hanno preferito garantire, anche attraverso uno strumento di forte fidelizzazione del personale rappresentato dalla garanzia di applicazione del contratto bancario, la possibilità di esercitare il controllo di fatto di attività comunque direttamente strumentali al ciclo del servizio bancario.

La gestione del ciclo delle attività bancarie richiede un significativo investimento nelle risorse umane per metterle in grado di esercitare, con l'utilizzo delle nuove tecnologie, le complesse e delicate interazioni - sotto il profilo giuridico - con la clientela.

E' prevalsa, tra le imprese bancarie, la preoccupazione di assicurarsi un ritorno degli investimenti nelle risorse umane e nella qualità dell'interazione con il cliente piuttosto che una pura riduzione dei costi. Questo fine, rilevante l'aggiustamento strutturale e l'allineamento dei costi del settore con quelli medi europei, è stato perseguito con la stipula di vere e proprie moratorie salariali concordate con le organizzazioni sindacali.

4.2.2 La contrattazione decentrata

La contrattazione decentrata in tema di outsourcing nelle imprese bancarie, realizzata per lo più a livello di gruppo, si sostanzia nell'espletamento delle procedure previste dal contratto nazionale e nella definizione del trattamento salariale e normativo e delle modalità di trasferimento dei lavoratori alla nuova impresa.

Per l'esame degli accordi aziendali si è fatto riferimento a quelli raccolti nella Banca dati del CNEL.

Gli accordi esaminati riguardano per lo più la cessione di attività o di ramo di impresa ad un'altra banca con la quale esistono comunque rapporti di collaborazione tra cedente e concessionaria o verso società strumentali appartenenti comunque al campo di applicazione del contratto del lavoro bancario (area bancaria).

I principi adottati in questi accordi per regolare gli eventi di outsourcing sono così sintetizzabili:

i) mantenimento ad personam delle condizioni globali di fatto in precedenza applicate, fatto salvo il caso in cui, nella comparazione globale dei trattamenti, emerga un differenziale a favore del trattamento praticato nella concessionaria: in questo caso il contratto fa prevalere la condizione di miglior favore;

ii) completa continuità degli istituti retributivi - siano essi mensili o differiti - della posizione pensionistica e del rapporto di lavoro.

4.3 L'outsourcing nella Pubblica amministrazione

La scelta di avviare nella Pubblica amministrazione (di seguito P.A.) esperienze di esternalizzazioni di attività dipende da tre fattori:

- la necessità di ridefinire i rapporti tra cittadino ed amministrazione con l'erogazione di servizi di tipo transazionali e non meramente certificatori o autorizzativi;
- la necessità di migliorare l'efficienza e l'efficacia delle attività della P.A. anche a seguito dell'adozione di severi criteri di contenimento

della spesa pubblica che è seguita all'adesione al Patto di Stabilità europeo;

- le possibilità di innovazione organizzativa connesse allo sviluppo delle tecnologie informatiche e della comunicazione, che ha dato vita alle esperienze di *e-government* inteso come informatizzazione delle procedure della P.A.

L'emergere di nuovi servizi transazionali ha profonde implicazioni nelle modalità operative proprie della P.A. La loro erogazione presuppone una relazione approfondita con il cliente, che si attende un servizio personalizzato, in grado di corrispondere alle sue esigenze ed aspettative. Il rapporto che si instaura tra cittadino ed Amministrazione è più configurabile in termini negoziali e pattizi piuttosto che come mero esercizio di procedure centrate sulla neutralità dell'Amministrazione e sulla conformità delle norme.

Le esternalizzazioni sono anche funzionali alla realizzazione dei processi di riorganizzazione necessari allo sviluppo del principio di sussidiarietà verticale tra le diverse Amministrazioni ed allo sviluppo di "reti" cooperative (sussidiarietà orizzontale) con le formazioni sociali e le agenzie specializzate che operano nei territori.

Nello sviluppo del principio di sussidiarietà è contenuto un nuovo principio di legittimazione dell'esercizio del potere pubblico, non più sostanziato dal principio di autorità ma più orientato alla valorizzazione delle soggettività sociali attraverso un principio di negoziazione, che individua nella qualità dei processi e dei servizi l'oggetto della missione dell'Amministrazione (Censis 2003).

La crisi del welfare ha anche comportato una modificazione del modo di concepire la cittadinanza. Essa non è più correlata alla mera appartenenza ad uno Stato ma deve essere intesa come l'insieme di diritti e doveri che caratterizzano le relazioni tra lo Stato e la persona, soggetto di cittadinanza.

Questa nuova concezione porta al centro i rapporti tra persona ed Amministrazione, per cui le politiche sociali derivano da un processo di negoziazione che colloca la gestione della cittadinanza in un quadro di concertazione tra Stato ed una pluralità di attori sociali.

Infatti l'effetto di questi due paradigmi dell'azione della P.A. - cittadinanza e sussidiarietà - colloca il luogo di elaborazione delle politiche nello spazio definito "territorio", che costituisce il nuovo ambito di formazione della legittimità politica dell'azione pubblica e di coinvolgimento nel processo di produzione e di erogazione degli interventi degli attori sociali che nel territorio agiscono.

Da questa visione discende il cambiamento dell'intervento pubblico, da una impostazione di tipo riparativo all'azione volta al sostegno ed alla promozione piena della cittadinanza (Censis, 2004).

La trasformazione della logica di rapporto tra la P.A. e i cittadini riguarda una molteplicità di servizi per i quali i costi ed i tempi di adeguamento delle strutture e delle risorse della P.A. sono ritenute non sostenibili: per cui si privilegia la soluzione dell'outsourcing.

L'outsourcing viene prevalentemente concepito, a differenza di quanto avviene nel settore privato, come uno strumento di razionalizzazione organizzativa delle attività, in grado di indurre specializzazione organizzativa mediante la focalizzazione delle strutture su specifiche funzioni strategiche che costituiscono il cuore della missione dell'Amministrazione, in modo da avere un effettivo controllo delle attività di elevata criticità.

A differenza di quanto accade nel settore privato dell'economia, nel quale l'outsourcing è prima di tutto uno strumento di recupero di efficienza e di contenimento dei costi, nella P.A. il ricorso all'esternalizzazione costituisce uno strumento fondamentale di riorganizzazione dei servizi, specie per quelli orientati a soddisfare i nuovi bisogni del cittadino-cliente che deve essere posto in condizione, dall'Amministrazione, di esercitare e fruire dei propri diritti di cittadinanza. Peraltro, l'adozione di queste misure inducono, nella P.A., processi di specializzazione organizzativa che comportano la focalizzazione delle strutture sulle funzioni tradizionalmente pubbliche, ovvero quelle che hanno finalità certificative, autorizzative, d'indirizzo e di controllo che costituiscono il cuore della missione dell'Amministrazione.

L'esternalizzazione delle attività è una delle vie per garantire l'innovazione organizzativa e di processo ed un più accentuato orientamento al cittadino dei servizi da erogare. Nello sviluppo della pratica delle

esternalizzazioni, le Amministrazioni centrali e periferiche hanno avviato anche esperienze caratterizzate da altre modalità operative. Nel caso di cessione all'esterno con la tecnica del Global Service si verifica l'affidamento ad un concessionario della possibilità di intervenire in modo immediato e diretto nell'erogazione del servizio, di apportare continui miglioramenti e di ridurre drasticamente la burocratizzazione connessa all'espletamento delle funzioni conferite in outsourcing (Censis, 2003).

L'insieme di queste innovazioni porta ad un profondo cambiamento nella strategia di produzione ed erogazione di servizi da parte della P.A. che implicano:

- un sistema pubblico più orientato al risultato ed informato a criteri di efficienza, flessibilità e responsabilità;
- lo spostamento dell'esercizio delle funzioni amministrative ad un livello più prossimo ai cittadini;
- la ridefinizione della sfera dell'intervento pubblico, con l'elaborazione di strumenti innovativi per la collaborazione tra Istituzioni ed organizzazioni della società civile;
- la trasformazione delle titolarità delle competenze da diritto di esercizio esclusivo a partecipazione dei processi decisionali mediante la diffusione di modelli di programmazione partecipata. (Censis, 2004).

4.3.1 Le esternalizzazioni nella P.A.

Alla luce di questi cambiamenti in atto, la P.A. tende ad ispirarsi ad un modello privatistico nel quale fanno premio le esigenze di efficienza, efficacia e qualità dei servizi erogati.

Tutto ciò porta le Amministrazioni centrali e periferiche ad innovare il modo di amministrare attraverso la semplificazione dei procedimenti, il ricorso a professionalità e a competenze esterne all'Amministrazione, la riduzione dei costi e delle rigidità amministrative.

Questo processo di innovazione si riflette nell'esternalizzazione che può riguardare: le politiche di sviluppo locale, l'assetto e la salva-

guardia del territorio, i servizi alla persona nell'accezione più ampia (di tipo assistenziale e nell'ambito delle politiche di istruzione e del lavoro), l'accertamento e la riscossione dei tributi, l'organizzazione e la gestione del personale.

Il quadro legislativo che presiede queste scelte, per gli Enti Locali, prende inizio dalla Legge 142/90 fino ad arrivare al Testo Unico sugli Enti Locali 267/2000.

Per quanto concerne le Amministrazioni Centrali, le più recenti Leggi finanziarie del 2000 (L. 488/99) e del 2002 (L. 448/2001) hanno introdotto rispettivamente:

- la possibilità di avvalersi di un soggetto esterno per beni e servizi;
- la possibilità di assegnare a soggetti esterni all'Amministrazione la gestione dei beni culturali.

Il Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha elaborato un progetto finalizzato denominato "Esternalizzazione delle funzioni amministrative" con l'obiettivo di realizzare una ricognizione delle esperienze realizzate, l'elaborazione di esperienze operative e la sperimentazione di nuove proposte.

4.3.2 Gli aspetti lavoristici dell'outsourcing nella P.A.

La regolazione degli aspetti lavoristici delle iniziative di outsourcing nella Pubblica amministrazione è stata affrontata a livello interconfederale, nell'ambito di un confronto sviluppatosi nel 2003 fra il Dipartimento della Funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e Cgil, Cisl e Uil.

Il negoziato, che non è poi sfociato in un accordo scritto, mirava ad istituire una procedura di informazione e consultazione che rispondesse all'impostazione data alle relazioni tra le parti con la riforma degli assetti contrattuali per i lavoratori pubblici, realizzatasi con l'accordo del 5 febbraio 2002.

Nella sostanza, l'Amministrazione che avesse avuto la necessità di procedere alla riorganizzazione del proprio assetto operativo avrebbe

dovuto fornire una preventiva ed esaustiva informazione alle rappresentanze sindacali.

Questa procedura di informazione e consultazione avrebbe dovuto essere espletata sia in caso di trasferimento di dipendenti presso altri enti o organizzazioni, sia in caso di esternalizzazione dei servizi.

La mancata formalizzazione in un accordo tra le parti ha, di fatto, impedito l'unificazione delle due fattispecie e la formulazione di un quadro procedurale che avesse come oggetto del processo di informazione e consultazione la valutazione dell'impatto occupazionale delle misure di riorganizzazione nella Pubblica amministrazione.

L'assenza di una regolazione specifica non compromette l'operatività dell'Amministrazione in quanto le procedure di informazione e consultazione sono ampiamente previste e strutturate nella contrattazione collettiva. Le indagini svolte nell'Archivio del CNEL, che riguarda la contrattazione nella P.A., ed in quella dell'Aran non hanno fatto comunque emergere esperienze significative di contrattazione decentrata di azioni di esternalizzazione. Tutto ciò è spiegato dal fatto che il ricorso a queste pratiche gestionali è prevalentemente connesso all'avvio di nuovi servizi al pubblico che non intaccano gli assetti organizzativi preesistenti, come nel caso, ad esempio, dei servizi per l'impiego.

Riferimenti bibliografici

Banca d'Italia (1998), *Provvedimento 1° luglio 1998,* Roma.

Banca d'Italia (1999), "Indagine sull'outsourcing di funzioni aziendali non informatiche", in *Bollettino di vigilanza,* n. 10, ottobre.

Baravelli M. (1996), "Il reengineering del corporate banking", in Mottura P. (a cura di), *La banca reingegnerizzata. Riprogettare e riorganizzare le banche italiane con il Bpr,* Edibank, Milano.

Cammarano F. (1999), "I servizi in rete. Nuove leve per la produttività delle imprese", in Scott W.G., Murtula M, Stecco M., *Il commercio elettronico,* Isedi, Torino.

Censis (2003), "Innovazione gestionale e outsourcing", in Censis note e commenti, n. 7, luglio.

CNEL (vari anni), A*rchivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro* (contrattazione nazionale e decentrata nei settori privati e pubblici) consultabile 'on line' sul Portale del CNEL www.cnel.it.

Durante G. (2004), intervento al convegno Abi, Ngl, Bocconi "Trasferimenti di aziende ed esternalizzazioni nel diritto del lavoro", 8 giugno 2004, Milano.

Mieli G. (2004), intervento al Convegno Paradigma dell'Abi "Le nuove regole dell'outsourcing", 13 febbraio 2004, Milano.

Mottura P. (1996), “Il Bpr per rifondare l’organizzazione bancaria”, in Mottura P. (a cura di), *La banca reingegnerizzata. Riprogettare e riorganizzare le banche italiane con il Bpr,* Edibank, Milano.

Munari L. (1992), “I canali distributivi dei servizi finanziari”, in Munari L. (a cura di), *I canali distributivi dei servizi finanziari,* Egea, Milano.

Previati D. (a cura di), “Verso la banca flessibile”, in Banca e Mercati, n. 34.

Stout R. (1997), *Verifica del successo di un sito web,* Mc Graw-Hill, New York.

Swill-Re (2000), “E-business e assicurazioni: tra l’impellente necessità di adattarsi e l’opportunità di rinnovarsi”, in *Sigma*, n. 5.

Valentini S. (1999), *Gestire l’outsourcing*, Franco Angeli, Milano.

Principali rapporti, pubblicazioni e banche-dati curati dalla Commissione dell'Informazione nel corso della VII Consiliatura (è riportata, ove del caso, la più recente edizione)

Rapporto sul Mercato del lavoro (2003).

Rapporto sulla distribuzione e redistribuzione del reddito in Italia e in Europa (2000-2001).

Rapporto su "Contrattazione, retribuzione e costo del lavoro in Italia" (2000-2001).

Rapporto sui lineamenti fondamentali della contrattazione territoriale contenuta nell'Archivio del CNEL e la contrattazione territoriale nei distretti industriali (2004).

Rapporto sull'utilizzo del Fondo per la retribuzione accessoria nei contratti integrativi delle amministrazioni pubbliche (quadriennio 1998-2001).

Notiziario trimestrale sul mercato del lavoro (aprile 2004).

Supplemento al Notiziario trimestrale sul mercato del lavoro - Confronti regionali (aprile 2004).

Notiziario trimestrale sulla contrattazione (giugno 2004).

Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro (contrattazione nazionale e decentrata nei settori privati e pubblici) (consultabile 'on line' sul Portale del CNEL www.cnel.it).

Banca dati sul mercato del lavoro (consultabile 'on line' sul Portale CNEL www.cnel.it).

Banca dati su Retribuzione, Orario e Costo del lavoro (consultabile 'on line' sul Portale del CNEL www.cnel.it).

Tip. Rinascimento - Roma