

Via A. De Gasperi n° 55
80133 – Napoli

Prot. n° 1881/22
Circolare N° 22/2009

Novembre 2009
A tutti i colleghi(*)

 **La riforma degli assetti contrattuali. Accordo Governo- Parti Sociali del 22 Gennaio 2009.**

Lo scorso 22 gennaio il Governo e le parti sociali¹ hanno raggiunto e firmato un accordo, avente valore sperimentale per la durata di quattro anni, con il quale sono stati sanciti – con carattere programmatico – i principi in base ai quali definire gli assetti della contrattazione collettiva.

Tale intesa demanda espressamente ad una serie di successivi accordi, anche di natura interconfederale, la definizione delle specifiche modalità, criteri, tempi e condizioni di attuazione dei principi ivi contenuti.

In data 15 aprile 2009 è stato siglato l'accordo interconfederale che attua l'accordo quadro sulla riforma del modello contrattuale sottoscritto nel mese di gennaio.

In sostanza, i predetti accordi, aventi la finalità dichiarata di rilanciare la crescita economica, lo sviluppo occupazionale e l'aumento della produttività, **vanno a sostituire il precedente Protocollo del 23 luglio 1993 in subiecta materia.**

Entrambi i predetti accordi non sono stati condivisi e di conseguenza non sottoscritti dalla CGIL.

L'Ordine ed il Centro Studi ANCL ritengono particolarmente gradita l'occasione non soltanto per una disamina degli accordi anzidetti, la cui reale portata potrà essere valutata esclusivamente in sede di effettiva applicazione, **ma soprattutto per una analisi – seppur sintetica – della materia inerente la contrattazione collettiva essendoci impegnati, anche a beneficio dei praticanti dei vostri studi, per la trattazione di argomenti monografici.**

Incominciamo, pertanto, a definire la contrattazione collettiva. Questa **costituisce il processo di negoziazione tra i datori di lavoro e le loro associazioni**, da un lato, **e le organizzazioni dei lavoratori dall'altro, teso alla regolamentazione degli interessi delle parti rispetto alla materia dei rapporti individuali di lavoro e delle loro dinamiche².**

Il prodotto di tale contrattazione prende il nome di contratto collettivo.

I contratti collettivi si articolano in tre tipi: l'accordo interconfederale, il contratto collettivo nazionale di categoria con eventuali articolazioni territoriali di questo ed, infine, il contratto aziendale³.

Gli accordi interconfederali rappresentano la sintesi della contrattazione collettiva operata dalle confederazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro.

L'organizzazione sindacale, sia datoriale sia dei lavoratori, si caratterizza per la sua articolazione in due livelli: verticale ed orizzontale. Quest'ultimo comprende i sindacati dei diversi settori produttivi (industria, commercio, agricoltura ecc.), avendo – quindi – carattere intercategoriale ed intersettoriale.

Il livello verticale raggruppa, invece, i lavoratori ovvero le imprese appartenenti alla stessa categoria produttiva (metalmecanici, tessili, ecc.).

Al vertice delle strutture verticali ed orizzontali si trova la Confederazione⁴.

Generalmente, gli accordi interconfederali sono stipulati *sine die* e disciplinano aspetti comuni ai diversi settori economici di attività (commercio, industria, artigianato, ecc.).

¹ Rappresentanza sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro.

² Cfr. G. Falasco, *Manuale di Diritto del Lavoro*, 2008, 26 ss.

³ Cfr. F. Mazziotti, *Manuale di Diritto del Lavoro*, 2009, 156.

⁴ Così L. Galantino, *Diritto del Lavoro editio minor*, 2007, 32.

Il contratto collettivo ha, invece, la funzione di dettare la disciplina dei rapporti individuali di lavoro intercorrenti fra lavoratori e datori di lavoro appartenenti ad una medesima Categoria (es. commercio, industria metalmeccanica, industria alimentare ecc.).

Esso è stipulato dal sindacato nell'esercizio di un potere giuridico che gli è originariamente proprio e, cioè, ***nell'esercizio di un potere che non gli è conferito dai singoli lavoratori.***

Infatti, nella parte relativa alla disciplina costituzionale del diritto del lavoro, l'art. 39 della Costituzione prevede una procedura di registrazione per i sindacati che, qualora fosse innanzi tutto disciplinata e poi effettivamente adottata dai medesimi sindacati, consentirebbe agli stessi – **acquisita la relativa personalità giuridica - di stipulare contratti collettivi aventi efficacia nei confronti di tutti i lavoratori e datori di lavoro (cd. efficacia erga omnes).**

Qui è necessaria una importante premessa. ***A prescindere, infatti, dalla mancanza di una legge di attuazione della registrazione, è evidente che l'articolo 39 della Costituzione attribuisce comunque ai sindacati un potere di autonomia collettiva, in base al quale essi possono stipulare contratti collettivi – sia pure dall'efficacia di diritto privato o comune.***

Sarebbe, pertanto, concettualmente erroneo ritenere che il potere di stipulare contratti collettivi sia attribuito ai sindacati direttamente dai singoli associati sul presupposto che questi ultimi sono esclusivamente titolari del potere caratteristico dell'autonomia privata individuale e non già del potere costitutivo dell'autonomia collettiva⁵.

Ciò spiega, inoltre, l'affermazione per la quale il contratto collettivo non è la somma di contratti individuali di lavoro.

Nel contratto collettivo possono essere distinte due parti: normativa ed obbligatoria.

La prima, corrispondente all'esercizio della autonomia collettiva, è composta da tutte quelle clausole che dettano la disciplina dei rapporti individuali di lavoro.

La parte normativa si suole distinguere, ulteriormente, in parte "economica" e parte "normativa".

Con la prima viene stabilito l'ammontare della retribuzione e delle singole voci che la compongono (cd. *salario minimo garantito*).

Con la seconda, invece, si fa riferimento a quale complesso di norme che disciplinano gli aspetti del rapporto di lavoro.

La seconda parte del contratto collettivo, cosiddetta "obbligatoria", contiene le clausole che producono effetti giuridici esclusivamente nei confronti dei sindacati stipulanti.

Infine, ***il contratto aziendale*** stipulato direttamente dall'imprenditore, eventualmente con l'assistenza dell'associazione datoriale, e dalle rappresentanza sindacali aziendali, specie quelle unitarie, eventualmente con l'assistenza del sindacato di categoria, a livello territoriale, se esistente. ***Il contratto aziendale può configurarsi come "contratto d'impresa", se riguarda l'intera struttura territoriale e quindi tutte le unità produttive che ne fanno parte; oppure, come "contratto aziendale in senso stretto" se riguarda soltanto una o più, ma non tutte, le unità produttive di una determinata impresa***⁶.

L'attuale configurazione della contrattazione collettiva rappresenta il frutto di una complessa ed articolata metamorfosi nell'arco quasi di un secolo.

Durante l'epoca fascista, le "norme corporative" assurgevano addirittura al rango di fonte del diritto (cfr. art. 1 delle preleggi al codice civile).

Con il Decreto Legislativo Luogotenenziale del 23 Novembre 1944 n. 369 fu dichiarato decaduto l'ordinamento corporativo ma, tuttavia, sancendo l'ultrattività dei contratti corporativi che, come visto, avevano il carattere "erga omnes".

La Costituzione Repubblicana disegnò un nuovo e più articolato profilo per il riconoscimento delle Organizzazioni Sindacali (art. 39) allo scopo di determinare il carattere "erga omnes" della contrattazione collettiva.

Nonostante vari tentativi di proposte di legge, l'articolo 39 della Costituzione non fu mai attuato per la decisa opposizione degli stessi sindacati i quali non volevano diventare "sindacati di Stato".

⁵ Cfr. M. Persiani, *Diritto del Lavoro*, 2008, 67.

⁶ Cfr. F. Mazziotti, *op. cit.*, 156.

Nelle more si pensò, addirittura, ad esperimento provvisorio: **il recepimento in legge dei CCNL di diritto privato esistenti allo scopo di garantire un trattamento economico e normativo dignitoso. Ciò avvenne con la legge 14 Luglio 1959 n. 741 nel mentre la Corte Costituzionale bloccò la proroga della medesima per contrarietà all'art. 39 della Costituzione.**

Comunque, subito dopo l'emanazione della Costituzione e con l'avvento dello Stato repubblicano, iniziò a svilupparsi la contrattazione nazionale di categoria, anche se la stessa rimaneva centralizzata, senza spazi per accordi aziendali, osteggiati sia dai sindacati interessati al mantenimento della generale solidarietà di classe, sia dalle associazioni imprenditoriali a difesa della discrezionalità dei singoli datori nella concessione di trattamenti *ad personam*.

La situazione cambiò con l'accordo per le imprese a partecipazione statale concluso fra la Intersind e Asap il 5 luglio 1962, che inaugurava un sistema, sviluppatosi successivamente in tutta la l'industria privata, di contrattazione articolata su più livelli (non solo quello nazionale ma anche di livello aziendale)⁷.

Solo **con il protocollo del 23 luglio 1993 si è arrivati, tuttavia, ad affermare i livelli di contrattazione finora descritti.**

Ciò in linea con la naturale tendenza degli ultimi decenni, durante i quali, alla funzione tradizionale del contratto collettivo che è sempre stata quella di migliorare le condizioni di lavoro, si è aggiunta quella di concorrere all'organizzazione del lavoro e, in particolare, di gestire le vicende e le crisi aziendali ed i conseguenti problemi dell'occupazione.

Funzione alla quale è ormai la stessa legge ad abilitare l'autonomia collettiva avendo imposto la preventiva consultazione sindacale per i provvedimenti in materia di crisi e di interventi della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria⁸ ed anche per i trasferimenti di azienda⁹.

In realtà, **il protocollo del 1993 prevedeva che i contratti collettivi nazionali avessero durata quadriennale per la parte normativa e biennale per quella economica** e che i contratti collettivi di secondo livello (territoriale e/o aziendale) – anch'essi di durata quadriennale – potessero disciplinare le sole materie stabilite dal contratto nazionale.

In particolare, le eventuali erogazioni retributive pattuite a livello aziendale dovevano essere correlate ad incrementi di produttività e qualità.

Il protocollo rimandava, inoltre, ai contratti nazionali di categoria la definizione delle procedure per il rinnovo dello stesso contratto nazionale e dei contratti di secondo livello, prevedendo espressamente che la procedura dovesse concretizzarsi in quattro fasi: la presentazione delle rivendicazioni, la fase della trattativa, l'ipotesi di accordo ed infine la stesura del rinnovo del contratto.

In effetti, tre mesi prima della prevista scadenza dovevano essere consegnate all'altra parte **le rivendicazioni.**

Successivamente si apriva la **fase delle trattative** che generalmente doveva avere una durata complessiva di quattro mesi (cd. *tregua sindacale*), durante la quale le parti sociali – impegnandosi a non utilizzare alcuno degli strumenti di "lotta" - si sarebbero confrontate in ordine alle rispettive rivendicazioni.

Qualora la fase delle trattative fosse proseguita infruttuosamente oltre il terzo mese la naturale scadenza del contratto in rinnovo ai lavoratori era prevista la corresponsione di dell'indennità di vacanza contrattuale proporzionale ad una percentuale¹⁰ del tasso di inflazione programmata.

Infine, ad intesa raggiunta, le parti sociali definivano la "**ipotesi di accordo**" che ottenuta l'approvazione da parte dell'assemblea dei lavoratori o mediante referendum diveniva **rinnovo del contratto**, attraverso l'inserimento nel vecchio testo delle modificazioni ed integrazioni pattuite con l'accordo di rinnovo.

Con il protocollo dello scorso 22 gennaio 2009 e con l'accordo interconfederale del 15 aprile 2009, ancorchè con l'obiettivo dichiarato di sostenere, anche attraverso la riforma degli assetti contrattuali, lo sviluppo economico, la crescita della occupazione e l'incremento

⁷ Cfr. *Il Diritto Enciclopedia Giuridica* de Il Sole 24 Ore, voce *Contratto Collettivo*, 2007, 268 ss.

⁸ Cfr. art. 5 della legge 164/75 e art. della legge 223/91.

⁹ Cfr. art. 47, c. 1 e 2 della legge 428/90.

¹⁰ 30% fino al 6° mese e 50% dopo il 6° mese.

delle retribuzioni, **il Governo e le parti sociali (esclusa la CGIL) hanno messo mano, di fatto sostituendolo, al protocollo del 1993.**

Con l'accordo del 15 aprile **è stato costituito, innanzitutto, dalle parti un Comitato paritetico a livello interconfederale, per la verifica del corretto funzionamento delle regole definite.**

L'intesa riconosce a un rinnovato sistema contrattuale il compito di concorrere all'aumento della produttività del lavoro, a una più efficiente dinamica retributiva e, infine, al miglioramento dei prodotti e dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni.

Le parti firmatarie del protocollo hanno individuato, in sostituzione del tasso di inflazione programmata, un indicatore previsionale della crescita dei prezzi al consumo sulla base dell'indice dei prezzi al consumo armonizzato (c.d. IPCA) depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati.

L'elaborazione della previsione sarà affidata a un soggetto terzo che, allo stato, non è ancora identificato.

In sede paritetica interconfederale si procederà poi alla verifica di eventuali scostamenti tra l'inflazione prevista e quella reale effettivamente osservata, considerando i due indici sempre al netto dei prodotti energetici importati. Il recupero degli eventuali scostamenti sarà in ogni caso effettuato entro la vigenza di ciascun contratto nazionale.

Importante, anche se non netta, è l'apertura al secondo livello di contrattazione (territoriale o aziendale) che, come espressamente richiesto dalle Parti sociali firmatarie dell'intesa, dovrà risultare adeguatamente sostenuto dalle misure di decontribuzione e dalla conferma della detassazione dei premi aziendali di produttività ed efficienza organizzativa.

La contrattazione di secondo livello si potrà infatti esercitare solo per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto nazionale o dalla legge e, comunque, dovrà riguardare esclusivamente materie e istituti che non siano già stati negoziati in altri livelli di contrattazione.

Pur in presenza di notevoli aperture, almeno potenziali, alla contrattazione collettiva decentrata, l'assetto della contrattazione collettiva rimane confermato su due livelli: contratto collettivo nazionale e contratto di secondo livello (territoriale o aziendale).

Per il contratto collettivo nazionale il nuovo accordo nello specifico prevede una competenza esclusiva che si sostanzia così come segue:

- **avrà durata triennale sia per la parte economica che normativa, mentre l'accordo precedente prevedeva una durata biennale per la parte economica e quadriennale per quella normativa;**
- **la sua funzione principale è quella di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori di un dato settore, ovunque impiegati nel territorio nazionale;**
- **regola il sistema di relazioni industriali a livello nazionale, territoriale e aziendale o di pubblica amministrazione;**
- **definisce le modalità e gli ambiti di applicazione della contrattazione di secondo livello, nello spirito dell'attuale prassi negoziale, con particolare riguardo alle piccole imprese, nonché la tempistica, secondo il principio dell'autonomia dei cicli negoziali, le materie e le voci nelle quali essa si articola;**
- **definisce i tempi e le procedure per la presentazione delle proposte sindacali relative alla modifica delle disposizioni economiche e normative previste dalla contrattazione nazionale, aziendale o territoriale.**

Per quanto concerne i tempi e le procedure per il rinnovo, diversamente dal Protocollo del 1993, il nuovo accordo prevede che **ciascun contratto collettivo ridefinisca i tempi e le procedure per la presentazione delle richieste sindacali, l'avvio e lo svolgimento delle trattative stesse.** In ogni caso, le proposte per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria dovranno essere presentate in tempo utile per consentire l'apertura della trattativa sei mesi prima della scadenza del contratto. La parte che ha ricevuto le proposte per il rinnovo dovrà dare riscontro entro venti giorni decorrenti dalla data di ricevimento delle stesse. Il periodo di "tregua sindacale" si estende dai sei mesi antecedenti al mese successivo

alla scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria, e comunque per un periodo complessivamente pari a sette mesi dalla data di presentazione delle proposte di rinnovo. In tale periodo le parti non assumeranno iniziative unilaterali né procederanno ad azioni dirette, in caso contrario la controparte può esercitare il diritto di chiedere la revoca o la sospensione dell'azione messa in atto.

Per il **contratto di secondo livello** (aziendale o territoriale) **il nuovo accordo prevede che:**

- **si esercita per le materie delegate**, in tutto o in parte, **dal contratto nazionale o dalla legge** e deve riguardare materie ed istituti che non siano già stati negoziati in altri livelli di contrattazione;
- **la sua funzione principale è quella di collegare gli incentivi economici al raggiungimento di obiettivi di produttività**, redditività, qualità, efficienza, efficacia e agli altri elementi rilevanti ai fini del miglioramento della competitività, nonché ai risultati legati all'andamento economico delle imprese, concordati fra le parti;
- **gli accordi di secondo livello avranno durata triennale;**
- **è necessario che venga incentivato questo livello di contrattazione attraverso l'individuazione di misure** di riduzione di tasse e contributi, rese strutturali, certe e facilmente accessibili;
- sempre ai fini dell'effettività della diffusione della contrattazione di secondo livello, **i contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria dovranno stabilire che sia riconosciuto un importo a favore dei lavoratori dipendenti da aziende prive di contrattazione di secondo livello e che non percepiscono altri trattamenti economici individuali o collettivi oltre a quanto spettante per contratto collettivo nazionale di categoria.**

Le proposte di rinnovo dell'accordo di secondo livello, **sottoscritte congiuntamente dalle rappresentanze sindacali e dalle strutture territoriali delle organizzazioni sindacali stipulanti il contratto nazionale, dovranno essere presentate all'azienda e contestualmente all'Associazione industriale territoriale cui l'azienda è iscritta o ha conferito mandato, in tempo utile al fine di consentire l'apertura della trattativa due mesi prima della scadenza dell'accordo.** L'azienda che ha ricevuto le proposte di rinnovo dovrà dare riscontro entro venti giorni decorrenti dalla data di ricevimento delle stesse. Il periodo di "tregua sindacale", in questo caso, si estende dai 2 mesi successivi alla data di presentazione delle proposte di rinnovo e per il mese successivo alla scadenza dell'accordo e comunque per un periodo complessivamente pari a tre mesi dalla data di presentazione delle proposte di rinnovo. In tale periodo le parti non assumeranno iniziative unilaterali né procederanno ad azioni dirette. I contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria possono prevedere che, a livello territoriale, l'Associazione industriale e le strutture delle organizzazioni sindacali stipulanti il contratto nazionale intervengano tra le parti per valutare le ragioni che non hanno consentito il raggiungimento dell'accordo nelle ipotesi in cui, dopo cinque mesi dalla scadenza del contratto di secondo livello, lo stesso non sia stato ancora rinnovato. **Le eventuali controversie che dovessero insorgere nell'applicazione delle clausole previste per la contrattazione di secondo livello dovranno essere disciplinate fra le organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori stipulanti il contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria, prima in sede territoriale e poi a livello nazionale, attraverso specifiche procedure di conciliazione ed arbitrato stabilite a livello di contratto collettivo nazionale. Qualora la controversia non trovi soluzione in sede di conciliazione, le stesse parti adiranno un collegio di arbitrato secondo modalità e procedure stabilite nel contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria o con specifico accordo interconfederale. Per gli eventuali provvedimenti da applicare, il collegio arbitrale farà riferimento alle norme di legge vigenti in materia di responsabilità riguardanti esclusivamente i comportamenti posti in essere da organizzazioni di rappresentanza.**

L'accordo del 15 aprile 2009 contiene, poi, una serie di disposizioni transitorie finali e di dichiarazioni d'intento concordate tra le parti con le quali è stato stabilito che le nuove procedure finora esaminate dovranno essere applicate a tutti quei contatti venuti a scadere in

data successiva al 15 aprile e per le quali non siano già state avviate le trattative per il rinnovo secondo le intese di cui al precedente protocollo del 1993.

Quali operatori ed interpreti del diritto del lavoro, ci auguriamo che effettivamente le nuove linee guida di riforma degli assetti contrattuali possano realmente raggiungere l'obiettivo dichiarato di contribuire allo sviluppo economico del nostro Paese.

Mai come in questo momento, caratterizzato dalla profonda crisi economica e finanziaria, le nostre piccole e medie imprese ed i loro dipendenti avrebbero bisogno di una seria e duratura boccata di ossigeno.

A tutti, inoltre, ci sentiamo di indirizzare l'insegnamento di *Winston Churchill*: "**Se state attraversando l'inferno, non fermatevi**".

**Consiglio Provinciale
Consulenti del Lavoro di Napoli
Il Presidente
F.to Dott. Edmondo Duraccio**

**A.N.C.L. U.P. NAPOLI
Il Presidente
F.to Rag. Maurizio Buonocore**

**A.N.C.L. U.P. di Napoli
Centro Studi "O. Baroncelli"
il Coordinatore
F.to Dott. Vincenzo Balzano**

**A.N.C.L. U. P. di Napoli
Centro Studi "O. Baroncelli"
Il Responsabile della Divisione "Lavoro"
F.to Dott. Francesco Capaccio**

(*) DOCUMENTO INTERNO RISERVATO ESCLUSIVAMENTE AGLI ISCRITTI ALL'ORDINE DEI CONSULENTI DEL LAVORO DI NAPOLI. E' FATTO DIVIETO, PERTANTO, DI RIPRODUZIONE ANCHE PARZIALE. DIRITTI RISERVATI AGLI AUTORI