www.adapt.it, 26 luglio 2010

La contrattazione collettiva nel biennio 2008-2009 tra flessibilità e tutele garantiste

di Tiziana de Virgilio

Il recente rapporto sulle relazioni sindacali, condotto dal Cesos su incarico del Cnel (in *Bollettino Adapt*, 2010, n. 27), analizza l'evoluzione che nel corso degli ultimi anni ha interessato lo strumento della contrattazione collettiva. I dati presentati hanno evidenziato l'impatto che la crisi economica a livello globale ha prodotto nell'ambito dei rapporti tra le parti sociali e di conseguenza gli effetti contrattuali. Indicatori della situazione contingente sono innanzitutto i livelli di tensione contrattuale dovuti a slittamenti nei rinnovi, sensibilmente ridottisi nel corso del 2009, e quelli riguardanti la dinamica delle retribuzioni che, nell'ultimo biennio, sono state influenzate dall'incidenza del tasso d'inflazione reale (-0,8% nel 2009) e la conseguente crescita dei livelli retributivi (+3,1%), che fanno segnare un segnale di ripresa rispetto nel 2008.
Nella considerazione delle dinamiche contrattuali viene in rilievo l'eliminazione dell'ossimoro lavoro pubblico/lavoro privato, in ragione dei dati e delle strategie d'intervento con caratterizzazioni comuni approntate negli ultimi rinnovi. Per quanto concerne il settore del pubblico impiego, il biennio 2008-2009 rappresenta il momento di transizione dalla disciplina del d.lgs. n. 165/2001 alle sue modifiche operate con il d.lgs. n. 150/2009. La struttura dei contratti, pur inserendosi in continuità con le disposizioni già previgenti, ha cercato di porre le basi per gli adeguamenti che dovranno intervenire in conseguenza della novella legislativa del 2009.
Difatti, la mutazione del contesto in cui si porranno i successivi rinnovi può essere già anticipata nella previsione della riduzione dei comparti ad un numero massimo di quattro, cui dovranno corrispondere non più di quattro aree per la dirigenza nonché nella divisione rigida delle competenze tra contrattazione nazionale e decentrata. Le problematiche che dovranno essere affrontate in tal senso, dall'armonizzazione degli strumenti della concertazione e consultazione fino alle disposizioni in tema di erogazione degli adeguamenti retributivi, qualora non si giunga ad un rinnovo immediato a seguito della promulgazione della legge finanziaria, sono solo alcune delle declinazioni dell'apparente conflitto, che sembra generarsi tra contrattazione decentrata e nazionale, cui bisognerà rispondere successivamente. In merito agli interventi operati negli anni 2008-2009, il tema delle relazioni sindacali è stato affrontato confermando le sue prerogative sia a livello centrale che nel secondo livello, in relazione alla contrattazione, all'informazione, alla consultazione ed alla concertazione. Tuttavia, in alcuni settori si è registrato un progressivo adeguamento ai nuovi parametri amministrativi ed organizzativi: nell'ambito del comparto ministeri, così come in quello della Presidenza del Consiglio è stato previsto un confronto tra amministrazione ed organizzazioni sindacali sulle esternalizzazioni, riorganizzazioni ed innovazioni tecnologiche ed organizzative.
Ulteriore tema d'intervento è stato l'inquadramento contrattuale. Pur riconfermandosi l'impianto generale già presente i rinnovi del 2008 e del 2009 hanno ampliato le mansioni all'interno di una stessa categoria, come per il comparto Università, oppure hanno introdotto procedure diverse per la progressione interna, ponendo un limite alla percentuale di dipendenti cui essa sia consentita, nella misura del 50% e stabilendo la necessità di un titolo specifico per l'accesso, come previsto per il comparto ministeri. In specie, osservando i vari contratti di comparto si nota una particolare attenzione per le tematiche dell'organizzazione del lavoro, tra cui la riforma della P.A., il miglioramento dell'organizzazione, l'inasprimento delle sanzioni soprattutto in caso di processo

penale, che permettono di licenziare senza preavviso un dipendente pubblico arrestato in flagranza per peculato, corruzione, concussione, qualora tale provvedimento sia convalidato dal gip. Merita nota la disciplina prevista per l'orario di lavoro e per i riposi, che nel comparto Sanità fa uso delle deroghe concesse dalla legge con l'obiettivo di garantire assistenza continua, portando in una prima fase a otto mesi e poi progressivamente a sei mesi, il periodo rispetto cui parametrare il limite massimo delle 48 ore settimanali comprensive di straordinario. In tema di part-time, alcuni rinnovi hanno adeguato la disciplina alle modifiche legislative, limitando il diritto del lavoratore pubblico a ottenere la conversione del rapporto di lavoro a tempo parziale, in caso di conflitto d'interessi con la specifica attività o nel caso in cui, in relazione alle mansioni ed alla posizione organizzativa, vi sia un pregiudizio alla funzionalità dell'Amministrazione. In ultimo, si segnala la tendenza ad una professionalizzazione dei pubblici dipendenti agendo su due fronti: da un lato vi è una maggiore selettività per l'accesso e dall'altro una formazione mirata e l'adozione delle opportune sanzioni disciplinari, in caso di condotte sintomo di violazione del rapporto fiduciario con la P.A.
Per i settori produttivi privati il ruolo della contrattazione collettiva è stato determinante.
Dopo sedici anni il nuovo accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del gennaio 2009 ed il seguente accordo interconfederale Confindustria, intervenuti in riforma dell'accordo trilaterale del 23 luglio 1993, hanno aperto una stagione dei rinnovi contrattuali, si confermano da un lato gli strumenti già collaudati, come la contrattazione collettiva a livello nazionale e decentrato, dall'altro di riduce la durata dei contratti a tre anni per evitare sovrapposizioni dei cicli negoziali nazionali e di secondo livello. Ciò ha consentito di introdurre i nuovi accordi con tempi più snelli nei settori di mercato e di operare una semplificazione dei processi di dialogo tra struttura contrattuale e produttiva. A tal proposito è stato determinante il ruolo dei sindacati di categoria i quali, operando congiuntamente, hanno vinto le possibili resistenze interne ed hanno favorito l'affermazione di azioni al secondo livello maggiormente rispondenti alle esigenze dei lavoratori ed allo stesso tempo contemperarli con quelle di competitività delle imprese. Non solo. Al termine di questo biennio di rinnovi è emersa la necessità di formare delle commissioni paritetiche aventi il compito di curare l'elaborazione dei modelli organizzativi e le linee guida per favorire un impatto maggiore della contrattazione aziendale quale mezzo d'intervento efficace soprattutto nelle piccole e medie imprese. Tracciato il quadro generale di riferimento, è opportuno soffermarsi sulle diverse componenti che sono state oggetto di contrattazione negli ultimi rinnovi. *In primis*, si dovrà affrontare la tematica delle componenti retributive e delle politiche salariali perseguite. L'accordo quadro del 22 gennaio 2009 e gli Accordi Interconfederali successivi hanno confermato un nuovo trend volto alla riduzione della durata dei contratti e all'adeguamento dei livelli retributivi in base alle variazioni dei tassi d'inflazione. Elemento centrale dei nuovi assetti retributivi è l'elaborazione dell'Ipca (indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo) in sostituzione del tasso d'inflazione programmata, il quale costituisce un indicatore idoneo di adeguamento dei salari in base ad un elemento previsionale e prospettico determinato da un soggetto terzo quale l'Isae (Istituto di studi ed analisi economica).Ulteriore mezzo di sostegno al reddito è rappresentato dagli aumenti accordati, da corrispondere in tre o quattro tranches in un arco temporale che potrà variare tra i 17 ed i 32 mesi. Ugualmente importante è la prevista limitazione della corresponsione dell'*una tantum*, la cui operatività sarà limitata ai casi di recupero salariale per ritardato rinnovo, assenza facoltativa *post-partum* e CIG a zero ore, quale strumento di chiara impronta risarcitoria. Vi è poi la previsione, all'interno sia dell'accordo quadro sia di quello Interconfederale Confindustria, di strumenti di adeguamento dei salari alle variazioni dei tassi d'inflazione, quale la clausola di recupero degli scostamenti, che consente di adattare i minimi retributivi anche in caso di contratto non ancora rinnovato, qualora si verifichi una condizione d'inflazione reale significativamente superiore a quella prevista. Sul medesimo punto interviene anche il recupero del differenziale retributivo pregresso, che salvaguarda i lavoratori, laddove non vi sia un rinnovo del ccnl entro i termini di scadenza e introduce una clausola d'impegno a favore dei lavoratori per limitare i possibili intenti dilatori del datore di lavoro. L'accordo interconfederale Confindustria ha poi richiamato un ulteriore elemento contrattuale, l'ERG, l'elemento di garanzia retributiva con

funzione compensativa della carenza di contrattazione del premio di risultato a livello aziendale. L'analisi dei rinnovi contrattuali presenta un duplice sistema di interventi : in primis vi è un'attività di studio ed esame delle modalità di organizzazione del lavoro e degli inquadramenti professionali fondati sulla formazione di settore e sull'efficienza data da forme di mobilità orizzontale e verticale. *In secundis*, vi sono le attività di manutenzione, che si articolano tra integrazione e modificazioni della classificazione prevista dai Ccnl di categoria e l'ampliamento delle declaratorie per accrescere il grado di specializzazione delle figure professionali, come nel caso del Ccnl del settore turismo, in cui vi è stata un riforma della classificazione, passando da un inquadramento per livelli ad uno in aree, sulla base delle declaratorie di categorie e profili/posizioni professionali. Si giunge dunque alla tematica dei tempi di lavoro, interessata nel corso degli anni scorsi da interventi legislativi importanti, come il d.lgs. n. 276/2003, il d.lgs. n. 66/2003 e la l. n. 247/2007. Punto nodale della questione risiede nell'esigenza di flessibilità degli orari di lavoro, che nasce da ambo le parti del rapporto contrattuale. La gestione degli orari secondo modalità maggiormente compatibili con i modelli produttivi, emerge ad esempio dalla nuova disciplina dei riposi e degli orari di lavoro che, derogando alla previsione di *periodicità* del riposo settimanale e domenicale, consente senza filtri collettivi di rispettare le 24 ore di riposo nell'arco di 14 giorni ed una redistribuzione dell'orario settimanale massimo e normale, nell'arco di più settimane, in base ad un modello multiperiodale. In specie, si conferma un maggior grado di autonomia concesso alle imprese, rispetto alla derogabilità della previsione e*x* art 4 del d.lgs. n. 66/2003, che prevedeva quale arco temporale di riferimento i quattro mesi, estendibili ora a sei piuttosto che 12 in caso di «*ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, specificate negli stessi contratti collettivi*». Ultimo ambito di intervento riguarda il lavoro straordinario, cui si rimuovono i limiti applicativi considerati eccessivi, quale risposta efficace alle esigenze individuali. In tema di flessibilità e riassetto dei contratti, è necessario un contemperamento dei diversi interessi coinvolti: produttività e competitività sono connesse alla tutela dei tempi di vita e lavoro. In tale ottica si colloca la disciplina del part-time, che è stata interessata negli ultimi anni da diversi interventi legislativi e che è stato largamente utilizzato, quale strumento di conciliazione dei tempi lavorativi e di vita, nonché di flessibilizzazione del collocamento delle risorse aziendali in ragione delle necessità produttive. I rinnovi 2008-2009 si allineano fondamentalmente ai percorsi già presenti, confermando il diritto di precedenza nella trasformazione del proprio rapporto a tempo parziale in tempo pieno e viceversa, nonché ad ottenere il riconoscimento del tempo parziale, qualora se ne abbia un bisogno comprovato e nei casi di legge. Passando alla tematica delle clausole negoziali quali l'uso del lavoro supplementare e delle clausole flessibili ed elastiche, in riferimento al primo, si registra una lacuna presente in molti Ccnl circa la determinazione dei tetti quantitativi ma ancora più rilevante è il quadro fortemente diversificato concernente il ruolo del consenso del lavoratore, talora non previsto quale condizione necessaria per l'imposizione delle prestazioni supplementari, fermo restando la materiale eliminazione del diritto al consolidamento delle ore supplementari prestate in modo continuativo sin dal d.lgs. n. 276/2003. La previsione delle clausole elastiche e flessibili dispone che le prime siano utilizzabili solo nel part-time verticale e misto e comportino la variazione della durata della prestazione mentre le seconde siano utilizzabili anche nel part-time orizzontale e varino la collocazione della prestazione lavorativa. Al fine di poterle introdurre nel rapporto sarà necessaria l'apposizione di un patto di flessibilità concordato dal datore di lavoro con il lavoratore, nonché la previsione espressa nel Ccnl di categoria, alla presenza delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Presenta un profilo d'interesse la determinazione dei termini minimi di preavviso per l'esercizio delle clausole, ridotti nella maggior parte dei contratti e la mancata reintroduzione del diritto al ripensamento per il lavoratore, rispetto al consenso precedentemente accordato. *Ex adverso*, seppur in pochi casi, è prevista la sospensione dell'azione delle clausole flessibili ed elastiche, qualora vi siano delle comprovate esigenze sopravvenute, indicate nei contratti stessi, in aderenza alla pronuncia della Corte costituzionale n. 210/1992, che assicurava al lavoratore il diritto ad essere esonerato da tali prestazioni, in caso di svolgimento di altre attività incompatibili con le stesse, o fosse impegnato in obblighi di cura o

attività di studio o dovesse sottoporsi a terapie di cura. Di sicuro interesse è stata la disciplina dei rinnovi in tema di contratti di prestazioni temporanee, già interessati dall'intervento dal d.lgs. n.112/2008 e dalla l. n. 247/2007. La scelta che è stata affermata è quella di utilizzare i contratti a termine in casi quali l'assenza di lavoratori per cause contingenti alle proprie esigenze e per i lavori stagionali. In merito si segnala la diffusione delle clausole di contingentamento rinviate alla determinazione da parte della contrattazione collettiva con i sindacati maggiormente rappresentativi nel rispetto, nell'applicazione oggettiva, del tetto massimo di 36 mesi. In realtà, tale termine viene derogato in diverse previsioni contrattuali, in cui viene innalzato o talvolta completamente escluso. Quanto al diritto di precedenza concesso al lavoratore a termine che abbia prestato attività per un periodo superiore a sei mesi dall'art. 5 comma 4-quater, d.lsg. n. 368/2001, esso è garantito fatte salve le disposizioni dei Ccnl territoriali e aziendali con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative. Per i lavori stagionali invece, l'impiego dei contratti a termine è stato limitato nel limite annuo di sei mesi in relazione alle esigenze periodiche. Di contro si registra una scarsa attenzione nei confronti dei contratti di somministrazione di manodopera per i quali è stata prevista quale unica innovazione l'introduzione dei limiti numerici cumulativi rispetto al contratto a termine e l'obbligo di comunicazione alle organizzazioni sindacali.
Per quanto concerne i rinnovi in tema di contratti formativi, in specie per il contratto di apprendistato professionalizzante, vi è da notare come si distinguano i contratti stipulati dopo la novella del d.lgs. n. 122/2008, con la quale le parti contrattuali sono state libere di utilizzare la formazione esclusivamente aziendale, sfruttando lo spazio riservato già dal d.lgs. n. 276/2003. In linea con tale previsione si muove anche l'*Intesa nazionale in materia di formazione esclusivamente aziendale nell'apprendistato professionalizzante del settore terziario* firmata il 23 settembre 2009 con l'obiettivo di potenziare la contrattazione decentrata e l'incentivazione dei profili professionali altamente qualificati. Vengono predisposti quali strumenti di formazione, l'affiancamento di un tutor al lavoratore, il quale sia un referente costante nel suo percorso di apprendistato e che consenta un più agevole inserimento nel tessuto aziendale e modalità di insegnamento supplementari a quelle canoniche, come l'*e-Learning* e la formazione *on the job*. Obiettivo principale della fattispecie contrattuale resta la formazione di soggetti che possano tradurre le proprie conoscenze, spesso frutto di una preparazione meramente accademica, in competenze concrete utili alle esigenze aziendali. La percentuale massima di contratti prevista dall'Intesa e l'importo annuo del monte ore medio, derogatorio rispetto al tetto di 120 ore stabilito in precedenza, costituiscono i profili definitori accordati dal punto di vista dell'inquadramento lavorativo, non ancora precedentemente precisate. Ben diversa l'attenzione riservata ai contratti d'inserimento, di scarsa applicazione e dei quali si sottolineano gli aspetti formativi , prevedendo la stipulazione di un progetto individuale d'inserimento rimesso alla contrattazione collettiva nonché un numero minimo di ore di formazione, innalzato oltre il limite precedente delle 16 ore.
Ultimo aspetto affrontato nei rinnovi 2008-2009 è quello dell'importanza della promozione della contrattazione decentrata, sia nella pubblica amministrazione sia nel settore privato, quale strumento di composizione a livello territoriale ed aziendale delle esigenze manifestate dalle parti sociali. Si registra in proposito una diminuzione della produzione contrattuale, fatta eccezione per i casi di risoluzione di emergenze occupazionali. Rimangono dunque particolare oggetto di contrattazione materie quali il trattamento economico, la gestione delle eccedenze, l'orario di lavoro e le controversie sindacali. A tal proposito, si deve sottolineare una differenziazione tra le contrattazioni decentrate in settori quali il chimico e l'edilizio e quello metalmeccanico: mentre nei primi si ha una attenzione quasi unicamente incentrata sui livelli retributivi, nel secondo continuano ad essere disciplinate tutte le materie relative alle condizioni di lavoro. Nota autonoma merita il settore pubblico, in cui sono affrontate soprattutto questioni relative all'utilizzo del Fondo d'istituto, alla valutazione delle prestazioni ed al sistema delle progressioni interne.
Il rapporto dedica un ultimo approfondimento al settore artigianato: quest'ultimo nel biennio 2008-2009 è stato interessato da diversi interventi, tra i quali l'Intesa Interconfederale del 21 novembre 2008 (sul sistema degli assetti contrattuali, delle relazioni sindacali e della bilateralità),

ed in seguito dagli Accordi Interconfederali del 23 luglio, del 28 settembre e del 15 dicembre, i cui obiettivi principali sono stati: la semplificazione e la riduzione delle contrattazioni collettive e la contrattualizzazione del diritto alle prestazioni delle bilateralità.
Obiettivi peculiari del settore sono stati la riduzione delle contrattazioni di settore e la contrattualizzazione del diritto alle prestazioni delle bilateralità. A tal fine, si è operato un accorpamento delle aree contrattuali ed un conglobamento in una sola voce retributiva, denominata retribuzione tabellare, della paga base comprendente sia l'ex indennità di contingenza, quanto l'elemento distinto della retribuzione. L'accordo del 22 gennaio 2009, ponendosi in linea con quanto tracciato da altri settori produttivi, quali il Ccnl dei metalmeccanici e dei chimici, ha mirato ad una tutela rafforzata del potere d'acquisto prevedendo l'utilizzo dell'Ipca e dell'Isae. In linea di massima dunque, si riaffermano i percorsi delineati a livello generale dagli altri Ccnl, pur nella specificità attuativa, riferita al settore artigianato.
Alla luce dei dati emersi dalla ricerca si può riscontrare una duplice tendenza affermatasi nel biennio scorso: vi è da un lato una tendenza conservatrice degli assetti contrattuali ampiamente collaudati e dall'altro una forza innovatrice mossa dalle esigenze di promozione di flessibilità e competitività delle imprese. Il percorso tracciato in tal senso mira a un potenziamento della contrattazione collettiva, soprattutto a livello decentrato, quale mezzo di composizione delle necessità sociali contrapposte nel sistema produttivo. Elemento decisivo in tale ottica saranno le modalità attraverso le quali si attuerà una riforma degli assetti presenti avendo ben chiara la fondamentale distinzione che vige tra eliminazione delle limitazioni legislative e collettive eccessive ed una completa quanto indiscriminata *deregulation*, che non preservi le più fondamentali tutele e garanzie lavorative, patrimonio inderogabile ed indispensabile per la crescita ed il progresso del Paese. Per raggiungere tale obiettivo appare opportuno investire sulla formazione, massimizzando la qualità del capitale umano e prevedere forme di sostegno al lavoro, scevre da ogni tipo di assistenzialismo, attraverso il recupero del ruolo primario che riveste in tal senso la contrattazione collettiva.

Tiziana Valeriana de Virgilio
Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro
Adapt – CQIA
Università degli Studi di Bergamo