

I rapporti tra contratti collettivi di diverso livello

di Mariagrazia Acampora e Angelo Santamaria

Il rapporto tra i contratti collettivi di diverso livello impegna da tempo il dibattito dottrinale nel nostro Paese; in questi ultimi anni, poi, si connota per la sua rilevante attualità.

In primo luogo, appare opportuno sottolineare qual è la questione generativa del problema a cui la dottrina (e la giurisprudenza) ha in più occasioni cercato di dare una soluzione: può accadere che contratti collettivi di diverso ambito o livello (nazionale, provinciale o aziendale), tutti in astratto idonei a regolare il medesimo caso concreto, dettino regole tra loro contrastanti.

Cosa succede quando un contratto collettivo di livello inferiore prevede un trattamento economico o normativo meno favorevole di quello previsto dal contratto collettivo nazionale? Quale contratto avrà la prevalenza?

Il rapporto tra contratto aziendale e quello nazionale, in assenza di una norma di legge che disciplinasse i rapporti tra i due livelli contrattuali, ha comportato la nascita di un problema: il concorso-conflitto tra fonti di diverso rango nella regolamentazione di un medesimo istituto.

In passato il contratto nazionale, attraverso le clausole di rinvio, ha indicato le materie lasciate alla regolamentazione del contratto aziendale, come orari, ritmi di lavoro, particolari indennità. Solo dopo l'autunno caldo sindacale, quest'ultimo non è stato più vincolato a disciplinare le materie indicate dal livello nazionale, ma ha regolato tutte quelle già governate dal contratto nazionale; ciò non solo in meglio, ma anche in peggio.

Il dibattito circa il rapporto tra i contratti collettivi di diverso livello – focalizzato soprattutto sulla derogabilità *in peius* del Ccnl di categoria da parte del contratto aziendale – è stato caratterizzato da una rilevante quantità di riflessioni dottrinali, oltre che da una vasta produzione giurisprudenziale. La problematica in esame trova la propria origine nella qualificazione del contratto aziendale come collettivo e non plurisoggettivo o tipo: questa impostazione ha fatto in modo che i rapporti tra i contratti collettivi nazionali e quelli aziendali non siano stati assimilati, quanto a disciplina, alle relazioni giuridiche tra gli atti di autonomia individuale e collettiva, allora risolte dalla giurisprudenza con l'applicazione dell'art. 2077 c.c. Tale orientamento è stato fatto proprio dalla dottrina solo a partire da anni Settanta (cfr. G. Giugni, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Giuffrè, Milano, 1960).

Sul finire degli anni Cinquanta, comunque, era già stata sostenuta la tesi dell'inderogabilità del contratto nazionale di categoria da parte di quello aziendale anche se, ben presto, hanno cominciato a farsi spazio posizioni diverse.

Novara, ad esempio, sottolineava «che la comunità della maestranza possiede una sua autonomia [...] che la sottrae [...] da ogni ingerenza dei sindacati», ciò implicando che «essa può [...] derogare alla disciplina contenuta nei contratti collettivi stipulati a livello più alto» (cfr. G. Novara, *Il contratto collettivo aziendale*, Giuffrè, Milano, 1965).

Altra dottrina si è, invece, posta il problema del c.d. “abuso di potere di rappresentativo” da parte dei sindacati nella regolamentazione del rapporto di lavoro a livello aziendale di contrattazione aziendale.

Sul punto Ugo Romagnoli riteneva che eventuali deroghe peggiorative da parte del contratto aziendale nei confronti di quello nazionale di categoria fossero giuridicamente legittime, data l'impossibilità di argomentare l'indisponibilità dei diritti soggettivi, previsti nel contratto nazionale

di categoria ai sensi degli artt. 2077 e 2113 c.c. (cfr. U. Romagnoli, *Il contratto collettivo di impresa*, Giuffrè, Milano, 1963).

Ciò detto, l'interrogativo che si poneva era quale fosse il limite di questa eventuale deroga *in peius* da parte del contratto aziendale; la conclusione a cui si è giunti è stata che il mandato del socio avesse, comunque, una giuridica pregnanza e non consentisse all'interesse collettivo una totale disposizione dell'interesse individuale.

Inoltre, lo stesso Romagnoli riteneva che l'abuso non potesse essere sanato da una eventuale e successiva "ratifica" della maggioranza degli associati; allo stesso tempo, nel timore di interferenze da parte degli organi giurisprudenziali, il limite di fronte a cui il potere collettivo doveva cedere è stato individuato nell'esigenza di non violare il principio democratico, peraltro non ricondotto alla meccanica applicazione del principio di maggioranza.

Solo le sempre più incalzanti precisazioni della dottrina più attenta alla problematica sono riuscite, alla fine degli anni Settanta, a far lentamente abbandonare anche in giurisprudenza il richiamo all'art. 2077 c.c., nonché al principio del *favor* per il prestatore nella regolamentazione dei rapporti tra contratto collettivo nazionale di categoria e contratto aziendale (cfr. G. Santoro Passarelli, *Derogabilità del contratto collettivo e livelli di contrattazione*, in *DLRI*, 1980).

Anche il criterio di conservazione del trattamento più favorevole, che comportava una generale inderogabilità *in peius* del contratto collettivo nazionale da parte di quello di inferiore livello, si basava su quanto stabilito dall'art. 2077 c.c. e, comunque, su un principio generale di favore verso il lavoratore.

A tal proposito occorre precisare che il superamento del rinvio all'art. 2077 c.c. va contestualizzato alla luce del *background* politico-economico di quegli anni: infatti, la crisi del sistema economico e produttivo nazionale di fine anni Settanta ha indotto a interrogarsi sulla derogabilità anche *in peius* del contratto nazionale di categoria da parte del contratto aziendale. Da ciò è derivata una sempre maggiore centralità della contrattazione a livello aziendale in un momento in cui, paradossalmente, si assisteva ad una marcata centralizzazione del sistema di contrattazione.

La tesi, sopra riportata, secondo cui vi era una inderogabilità del contratto collettivo nazionale (e, più in particolare, di categoria) da parte di quello aziendale, è stata giustificata dalla dottrina (e avvallata dalla giurisprudenza) sulla base di un criterio gerarchico.

Giuseppe Pera motivava l'utilizzo di tale criterio sulla base di quanto stabilito dall'art. 39 della Costituzione, che fa un esplicito riferimento al contratto nazionale di categoria. Questo richiamo, sempre secondo Pera, permetteva di sostenere giuridicamente, e non per scelta ideologica o sociologica, la centralità del contratto nazionale di categoria nel sistema di rapporti (G. Pera, *Intervento*, in *Rapporti tra contratti collettivi di diverso livello*, Atti delle giornate di studio AIDLASS, Milano, 1982).

Altra parte della dottrina, invece, sosteneva che la suddetta inderogabilità si fondasse sulla prevalenza degli interessi di gruppo su quelli più particolari, giustificando tale assunto sulla base di quanto previsto dall'art. 2 della Costituzione, attraverso cui la Repubblica garantisce i diritti dell'uomo anche nell'ambito delle formazioni sociali, in cui si svolge la sua personalità. Ciò a conferma che nel nostro ordinamento esiste un principio pluralista, che riconosce la rilevanza giuridica degli interessi della collettività particolari (cfr. G. Suppiej, *Intervento*, in *Rapporti tra contratti collettivi di diverso livello*, Atti delle giornate di studio AIDLASS, Milano, 1982).

Ancora, il rapporto di gerarchia tra contratti di diverso livello è stato riconosciuto anche da Matteo Dell'Olio che sosteneva un ridimensionamento del principio di inderogabilità (cfr. M. Dell'Olio, *Intervento*, in *Rapporti tra contratti collettivi di diverso livello*, Atti delle giornate di studio AIDLASS, Milano, 1982). Ciò in quanto il contratto collettivo nazionale, avendo un ambito più ampio rispetto agli interessi di una collettività minore, poteva essere derogato solo da tutte le parti che lo avevano stipulato e non solo da alcune.

È stato, però, evidenziato che spesso nel rapporto tra contrattazione nazionale e quella aziendale il primo disciplinava degli aspetti più generali rispetto al secondo; in altri termini, in un linguaggio strettamente giuridico, vi era un rapporto da *genus a species*.

Un criterio interpretativo del rapporto tra contratti di diverso livello, infatti, individuato da Mario Grandi negli anni Ottanta, è stato quello della specialità: il contratto prevalente era quello più vicino alla situazione da regolare.

L'utilizzo del suddetto criterio avrebbe determinato l'applicazione della norma collettiva aziendale, poiché la stessa si caratterizzava per una maggiore corrispondenza ed adeguatezza dell'interesse collettivo (tutelato dalla contrattazione aziendale) allo specifico contesto produttivo e territoriale. Tale assunto, però, incontrava un limite: il criterio di specialità era applicabile solo se i vari contratti fossero stati stipulati dalle medesime organizzazioni.

È lo stesso Grandi, a cui va il merito di aver elaborato compiutamente il principio di cui si discorre, che sottolineava la necessità che la regolamentazione aziendale provenisse dai medesimi soggetti del contratto nazionale; in altri termini, i soggetti collettivi legittimati a stipulare contratti collettivi speciali, che derogavano o specificavano il contenuto dei contratti più generali, erano solo quelli appartenenti alle organizzazioni che avevano stipulato questi ultimi.

Altro criterio elaborato è stato quello cronologico; in altri termini, è stata sostenuta la prevalenza dell'ultimo contratto, sia esso nazionale o aziendale, in base al rilievo che esso era l'ultima, e conseguentemente, più attendibile manifestazione di volontà delle parti interessate. Tale criterio (che non prevedeva alcun riferimento ad una struttura gerarchica) è stato successivamente abbandonato, perché presupponeva che la regolamentazione provenisse dalla stessa fonte, mentre nel caso in esame è contenuta in fonti diverse, anche se dotate di pari forza giuridica.

A tali interpretazioni della dottrina, spesso, la giurisprudenza ha affiancato o aggiunto le proprie, fornendo ulteriori argomentazioni.

A cavallo degli anni Duemila, però, Gino Giugni ha sostenuto che il problema avesse perso di attualità; ciò in quanto il protocollo del 23 luglio 1993 aveva dato «un assetto complessivo e unitario sufficientemente preciso al sistema contrattuale e, in fatto, le regole di tale assetto sono normalmente rispettate e, dunque, non danno luogo a contenzioso giudiziario» (G. Giugni, *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 2001).

Il protocollo del 1993, definito da Giugni una vera e propria “carta costituzionale” per le relazioni industriali italiane, ha confermato la presenza di due livelli di contrattazione: uno nazionale di categoria e l'altro (alternativamente) aziendale o territoriale.

La suddetta conferma è stata accompagnata da una ridefinizione delle competenze e dei rapporti tra i due livelli.

Appare opportuno specificare (per comprenderne i rapporti) che il protocollo ha stabilito una modifica alla durata dei contratti collettivi: per ciò che attiene il contratto di categoria, la sua parte normativa vincola le parti stipulanti per quattro anni, mentre la parte retributiva per due; la vigenza del contratto collettivo aziendale è di quattro anni.

Al primo livello di contrattazione, quindi, è affidato il compito di salvaguardare il potere di acquisto delle retribuzioni e di aumentarne l'importo, al secondo, invece, il protocollo affida la disciplina delle «materie e istituti diversi e non ripetitivi a quelli retributivi propri del c.c.n.l.».

In relazione alla ripartizione di competenze delle altre materie, vi sono due principi da prendere in considerazione: uno ha affidato al contratto nazionale di categoria la regolamentazione delle competenze del contratto decentrato mediante clausole di rinvio; l'altro ha stabilito che il secondo livello di contrattazione ha ad oggetto la «gestione degli effetti sociali connessi alle trasformazioni sociali quali le innovazioni tecnologiche, organizzative e i processi di ristrutturazione che influiscono sulle condizioni di sicurezza, di lavoro e di occupazione».

Questa è una definizione molto ampia sia dal punto di vista della tipologia delle attività, dei contenuti, alcuni dei quali hanno ricadute economiche e retributive, e dei tempi.

Riassumendo, il protocollo del 1993 ha definito una struttura contrattuale in cui vi è un livello confederale, che svolge una funzione di controllo delle dinamiche salariali e di orientamento dei negoziati posti in essere dalle categorie, un contratto (collettivo) di categoria, che risulta rafforzato e che ha le funzioni sopra dette in materia retributiva e definisce le competenze della contrattazione di

secondo livello e, appunto, una contrattazione decentrata (aziendale o territoriale), che ha una funzione specializzata e autonoma rispetto al primo livello.

Il rapporto tra i vari livelli, quindi, si risolve sulla base di due principi.

In primo luogo, vi è un rapporto di tipo gerarchico: il contratto collettivo nazionale determina, attraverso clausole di rinvio, le materie di competenza della contrattazione aziendale o territoriale.

In secondo luogo, vi è un rapporto funzionale, poiché il livello decentrato ha una propria specializzazione.

Parte della dottrina, però, ha sostenuto che il sistema contrattuale a due livelli, sopra delineato, ha progressivamente mostrato i suoi limiti (cfr. M. Biagi, M. Tiraboschi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2007).

Se da un lato, infatti, la centralizzazione della contrattazione collettiva ha contribuito al risanamento della finanza pubblica e alla riduzione del tasso di inflazione, grazie al contenimento delle dinamiche salariali, dall'altro gli assetti della contrattazione non sono risultati sufficientemente articolati per rispondere alle esigenze specifiche dei mercati del lavoro territoriali.

Il 22 gennaio del 2009 è stato sottoscritto l'accordo-quadro sulla riforma degli assetti contrattuali, che modifica e sostituisce il protocollo del 1993 per ciò che attiene le regole collettive sugli assetti contrattuali e il sistema dei rinnovi.

Esso introduce un mutamento in relazione ai rinnovi, poiché la durata dei contratti sarà triennale sia per la parte economica che per quella normativa; per il resto viene confermato il sistema dei vari livelli di contrattazione e della delega da parte del livello nazionale a quello territoriale o aziendale.

È previsto, inoltre, che sia la stessa legge a delegare direttamente alla contrattazione collettiva aziendale la regolamentazione di determinate materie; così come è previsto che le materie regolate dai contratti nazionali non possano essere oggetto di contratti territoriali e aziendali.

Si sottolinea, infine, che il predetto accordo è stato firmato, per parte sindacale, dalla Cisl, Uil, Ugl, ma non dalla Cgil. Tale circostanza ha comportato un rinnovato ampliamento del dibattito giuridico.

Mariagrazia Acampora

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

Angelo Santamaria

Scuola internazionale di Dottorato
in Formazione della persona e mercato del lavoro
Adapt – CQIA
Università degli Studi di Bergamo