

Rileggendo i classici del lavoro/44

La contrattazione territoriale tra centro e periferia. Rileggendo Andrea Lassandari (2001), *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*

di Simona Bilancia

L'indagine sistematica in materia di contrattazione territoriale sviluppata da Andrea Lassandari, nel volume monografico *Il contratto aziendale e decentrato* (2001) offre ancora oggi una fondamentale ricostruzione empirica delle dinamiche e dei livelli di contrattazione decentrata ulteriori alla contrattazione aziendale, che già all'epoca si stavano imponendo con sempre maggiore forza nelle relazioni industriali italiane, ponendo in discussione, almeno parzialmente, la centralità assunta storicamente in Italia dal contratto collettivo nazionale di categoria in favore di assetti contrattuali molto più articolati e complessi rispetto a quanto previsto dall'Accordo interconfederale del 1993, basato su due livelli gerarchici di contrattazione (il livello nazionale e il livello decentrato, con l'alternatività tra contratto aziendale e territoriale).

Infatti, se da un lato è ancora oggi complesso ricostruire una nozione unitaria e univoca di cosa sia la contrattazione territoriale, dall'altro lato la sua varietà di contenuti e di campi di applicazione, oltre che di attori che vi prendono parte, lascia intuire l'attualità della tematica anche alla luce delle più recenti proposte di revisione degli assetti contrattuali e rappresentanza conclusi recentemente dalle centrali confederali e dalle principali organizzazioni datoriali, rispettivamente il 17 giugno e il 7 luglio 2026, in attesa del confronto che dovrà condurre alla definizione di regole condivise sulla rappresentanza e, auspicabilmente, sulla (ri)definizione degli assetti contrattuali.

Rileggere Lassandari oggi consente di comprendere che il tratto più originale della contrattazione territoriale consiste nella sua capacità di costruire sedi negoziali corrispondenti a problemi economici e sociali che non

coincidono necessariamente né con la singola impresa né con il singolo settore merceologico.

Dalle periferie al centro del sistema contrattuale: una prima tassonomia delle forme di contrattazione territoriale

Lassandari chiarisce subito che il modello italiano di relazioni industriali, pur in presenza di problemi giuridici complessi e alcune tensioni, si può definire come un modello di **decentralizzazione organizzata**, in cui le associazioni datoriali e sindacali nazionali, che si avvantaggiano delle forme di decentramento contrattuale, conservano una forma di indirizzo politico-sindacale, nonché di controllo e intervento a livello nazionale dato dal contratto collettivo nazionale lavoro nel settore di riferimento. Osserva che questo **modello** però, più che atteggiarsi come un livello gerarchico, così come prospettato dall'Accordo del 1993, è più simile ad una **ripartizione per competenze**.

Storicamente i sistemi di relazioni industriali, nonché la legge, hanno dato e continuano a dare un grande rilievo al contratto nazionale di categoria, e pertanto, a giudizio dell'autore, appare **improbabile un'abdicazione di ruolo nel breve e medio periodo**, ma osserva anche che la **contrattazione di livello decentrato sembra richiedere sempre di più "un'emancipazione" rispetto al centro del sistema**.

Entrando più nel dettaglio dell'analisi relativa alla contrattazione territoriale, se da un lato è possibile sostenere che il livello territoriale di contrattazione può essere utile per affrontare temi come la frammentazione del mercato del lavoro, la gestione dei processi di modalità

interaziendale nonché alcuni problemi del tessuto micro-imprenditoriale che caratterizza ancora oggi il nostro sistema economico, Lassandari ricorda che il fenomeno della contrattazione territoriale inizialmente non è stato particolarmente consistente, anche se, agli inizi del nuovo millennio, stava iniziando a prendere vigore, soprattutto nel Sud del Paese. Inoltre, si evidenzia che questo livello di contrattazione ha caratterizzato storicamente settori che sono stati ritenuti secondari e caratterizzati da dinamiche sindacali non comparabili a quelle sviluppatesi nelle “categorie” trainanti dell’industria. Nonostante questo, si intravedevano le **potenzialità espansive** di questo tipo di contrattazione, soprattutto con riferimento alle **figure del contratto territoriale interconfederale e trilaterale**, che già all’epoca rappresentavano una **possibile soluzione alla frammentazione del tessuto produttivo** operato mediante un maggiore **coinvolgimento delle istituzioni locali**, anche in ragione delle competenze assunte all’indomani del **decentramento amministrativo** e dell’**ampliamento delle competenze legislative delle Regioni**.

Lassandari propone un’**ipotesi di tassonomia della contrattazione territoriale**, occupandosi di tre “figure” contrattuali: il **contratto territoriale “di categoria”**, il **contratto territoriale interconfederale e trilaterale** e infine analizza **tre fattispecie di contrattazione territoriale (all’epoca) previste per legge**, ovvero i contratti di riallineamento retributivo, i contratti d’area e i patti territoriali.

Il contratto territoriale “verticale” di categoria, tra tradizione e ambizione di governo dei settori produttivi.

In primo luogo, si evidenzia che la figura più tradizionale del **contratto territoriale di categoria** ha da sempre caratterizzato alcuni settori produttivi, come l’agricoltura, l’artigianato e l’edilizia. Mentre nel caso del **settore agricolo** il contratto territoriale sorge addirittura prima del contratto nazionale, in altri settori, come quello delle **imprese artigiane**, si è assistito al contrario ad una sorta di **emancipazione** dall’esistente contrattazione di categoria, sviluppando un contratto collettivo nazionale lavoro delle imprese artigiane nei settori metalmeccanico, tessile, edile, del comparto acconciatura ed estetica e in questi ambiti il **contratto territoriale viene stipulato in forza di clausole di rinvio di livello nazionale**. Questo rilievo consente di evidenziare che **la supposta preminenza gerarchico-funzionale del CCNL non è sempre esistita**, almeno non in tutti i settori, ma è frutto di un’**evoluzione storica delle relazioni industriali italiane**.

All’interno di questa tipologia di contrattazione territoriale si rinvencono **diversi assetti o figure**. In particolare, un **primo modello** si ravvede in quei **settori che non sviluppano una contrattazione aziendale** e in cui,

per la peculiarità del settore e delle intese introdotte, si realizza una **piena alternatività tra contrattazione territoriale e aziendale**. L’esempio classico è il settore agricolo. Un **secondo modello** è rappresentato dal **contratto territoriale che disciplina a livello locale uno specifico settore ma non esclude in via di principio l’intervento della contrattazione aziendale**. Infine, vi sono ipotesi in cui vi è la **compresenza di più livelli di contrattazione territoriale “di categoria”** (ad esempio, un contratto territoriale regionale che lascia spazio ad eventuali e più dettagliati contratti provinciali, come spesso avviene nel settore edile artigiano). Questa articolazione è supportata anche dall’**analisi dei contenuti delle clausole contrattuali**: infatti, nel primo modello prevalgono clausole che disciplinano il rapporto individuale di lavoro, definendo un trattamento “standard”, mentre sono quasi assenti le clausole obbligatorie per le parti stipulanti; nel secondo modello sono invece frequenti le clausole obbligatorie, accompagnate da clausole inerenti la disciplina del rapporto individuale di lavoro, che però non prevedono l’istituzione di veri e propri diritti soggettivi, dovendo essere successivamente integrate; infine nel modello di compresenza tra più livelli di contrattazione territoriale di “categoria”, vi è una prevalenza di clausole obbligatorie nei contratti regionali, mentre i contratti provinciali sono al contrario caratterizzati da una preminenza di clausole normative e da una minor rilevanza di clausole obbligatorie. Lassandari evidenzia che, se da un lato la scarsità di contenzioso giurisprudenziale (dell’epoca) farebbe emergere una maggiore integrazione tra CCNL e contratto territoriale, molto di più di quanto non sia storicamente emerso nel rapporto tra contratto nazionale e aziendale, dall’altro lato questa integrazione è smentita dal fatto che l’Accordo interconfederale del ’93 non prevedeva affatto più livelli di contrattazione decentrata così come gli stessi contratti nazionali di categoria all’epoca vigenti.

In definitiva, si rileva che da un lato, **il contratto territoriale di categoria non sia accostabile al contratto aziendale per il predominio di clausole normative “standard”** e per le particolari modalità d’intervento dei soggetti stipulanti; dall’altro lato, **non è però assimilabile al CCNL in quanto tendenzialmente definisce la propria regolamentazione sulla scorta di quanto ivi previsto**, non trattandosi di una fattispecie pienamente alternativa rispetto al contratto nazionale. Emerge in ogni caso la **spinta di autonomia**, data dalla presenza di **clausole “standard” sconosciute ai contratti nazionali**, soprattutto in alcuni settori, tale per cui il contratto territoriale di categoria può svolgere, secondo l’autore, una funzione di **governo del settore produttivo di riferimento** attraverso la previsione di condizioni più favorevoli per i lavoratori in cambio di migliori *performance* produttive.

Inoltre, pur essendo rare le ipotesi di contratti territoriali di categoria *in peius*, non è possibile escluderne l'esistenza a priori e in ogni caso, ove tale contrattazione sia sviluppata dalle stesse sigle firmatarie del CCNL di categoria, se ne deve dedurre la legittimità, anche perché il contratto territoriale e il contratto nazionale operano, ad opinione dell'autore, in una dimensione funzionale non sovrapposta. Discorso diverso è il caso di contratti territoriali derogatori firmati da soggetti diversi dai sindacati "storici", che appaiono del tutto incompatibili.

Il contratto territoriale orizzontale interconfederale e il contratto territoriale "trilaterale".

Successivamente, Lassandari si occupa di analizzare le fattispecie dell'**accordo territoriale (orizzontale) interconfederale e trilaterale**, che definisce come quei contratti collettivi territoriali che vedono la partecipazione delle organizzazioni sindacali "orizzontali" nel primo caso, e la partecipazione anche di referenti istituzionali qualificati nel secondo, riproducendo a livello locale il fenomeno della "concertazione".

Queste due ipotesi di contrattazione territoriale, ad avviso dell'autore, non sempre hanno una netta soluzione di continuità con l'accordo territoriale di categoria, soprattutto nel caso in cui quest'ultimo abbia l'ambizione di "governo" del settore produttivo, che normalmente caratterizza le due menzionate tipologie contrattuali: dall'analisi empirica, emerge che questi accordi "orizzontali" disciplinano, ad esempio, le esternalizzazioni, l'assunzione a tempo determinato di lavoratori extracomunitari, regolamentazione di organismi bilaterali ecc., ma spesso svolgono anche funzioni diverse, quali quelle di **"governo della comunità"**, ad esempio raggiungendo intese sui servizi che gli enti locali devono erogare alla collettività.

Questi accordi rispondono al **disegno di decentramento amministrativo** operato con la **Riforma Bassanini**, visto l'accrescimento di compiti e funzioni istituzionali nei confronti di Regioni e Province. Inoltre, questa prassi è stata sanzionata anche dalle parti sociali con l'**Accordo "trilaterale" del 23 dicembre 1998 (c.d. patto per l'occupazione)**, in cui, formalizzandosi una concertazione tra governo e parti sociali, si rinvia proprio a Regioni, Province e Comuni per sviluppare le necessarie forme di coordinamento a livello locale nonché a successivi tavoli tematici a livello locale. Lassandari sosteneva che nell'immediato futuro, il contratto territoriale interconfederale e anche trilaterale avrebbero contato su un significativo incremento in ragione anche della **più stretta vicinanza di questo livello di contrattazione e degli enti locali ai reali problemi del territorio**, nonché anche per la più stretta legittimazione politica di queste istituzioni.

L'accordo territoriale interconfederale svolge, secondo l'autore, **funzioni differenziate** che vanno dalla statuzione di regole inerenti il rapporto di lavoro individuale, al governo del mercato del lavoro e segnala che la sua vocazione a prevedere soluzioni originali a livello locale spesso crea divisioni sindacali, generando il fenomeno degli **accordi "separati"**, come nel caso del **Patto Milano-lavoro** del 2000, oggetto di approfondita analisi all'interno della monografia. Proprio quell'accordo è esemplificativo, per Lassandari, di alcune tensioni e problematiche che caratterizzano questo tipo di contrattazione territoriale "orizzontale" e "trilaterale": infatti, da quell'accordo sono emerse alcune **problematiche di sistema**, sia contrattuale, sia riferite all'ordinamento giuridico più ampiamente inteso. Un primo problema era l'**atteggiamento assunto dalle parti collettive** all'indomani della firma, in quanto le stesse precisarono che tale accordo (soprattutto con riferimento alle tipologie contrattuali flessibili) **non costituiva un nuovo livello di contrattazione** e dunque si poneva nuovamente il **problema dello "scarto"** emergente tra l'architettura del sistema di relazioni industriali prevista dal Protocollo del 1993 e quello che accadeva nella realtà concreta, al punto che l'autore evidenzia che questo livello di contrattazione sembra porsi come un **livello aggiuntivo e ulteriore di disciplina del mercato del lavoro e del rapporto individuale di lavoro**. Un secondo problema era il fatto che tale accordo si presentava come una **deroga in peius** rispetto alle previsioni della contrattazione nazionale, ponendo problemi di "sistema": da un lato, per il fatto che tale contratto "trilaterale" sembrava predisporre una sorta di corsia parallela meno protetta per i prestatori appartenenti a certe categorie; dall'altro lato perché si poneva la questione della **legittimazione** di tali intese ad intervenire con modalità di tipo derogatorio, soprattutto nel caso in cui uno dei tre sindacati maggioritari non addivenisse alla firma dell'intesa.

Le tipologie di contrattazione territoriale di fonte legale.

Infine, Lassandari si occupa dei tipi di contrattazione territoriale disciplinati dalla legge, ovvero i **contratti di riallineamento retributivo, i contratti d'area e il patto territoriale**. In queste tre fattispecie, la legge rende la stipula di un contratto collettivo territoriale **funzionale al raggiungimento di alcuni obiettivi di governo del mercato del lavoro, di sviluppo industriale e del territorio**.

Il primo contratto territoriale disciplinato per via legislativa è stato il **contratto provinciale di riallineamento retributivo (L.608/1996 art.5)**, che svolge la funzione di consentire un piano di graduale allinea-

mento ai livelli retributivi previsti dal CCNL di categoria attraverso la stipula di un contratto provinciale con le sigle sindacali nei territori meridionali, a fronte di un'agevolazione per i datori di lavoro consistente nell'equiparazione normativa tra la retribuzione prevista dal CCNL e la minore retribuzione corrisposta a livello provinciale ai fini del calcolo dei contributi previdenziali e la concessione di ampie sanatorie fiscali e contributive. In primo luogo, Lassandari evidenzia che la prassi delle relazioni industriali ha in realtà privilegiato il contratto aziendale nella definizione dell'allineamento retributivo, nonostante la previsione legislativa parli esplicitamente di contratti provinciali. Inoltre, anche per questo istituto, si sono posti **problemi di legittimazione rispetto alla conclusione di tali intese a livello provinciale**: dal momento che la funzione è derogare temporaneamente alla disciplina retributiva prevista dal CCNL, Lassandari rileva che queste intese debbano essere firmate dalle stesse sigle sindacali firmatarie del contratto di livello nazionale, per la mera applicazione delle regole civilistiche inerenti la disposizione degli effetti del contratto.

Con riferimento invece ai **contratti d'area e ai patti territoriali (art.2 co.203 e ss. L.662/1996)**, entrambe le tipologie contrattuali svolgono la funzione di realizzare **interventi che coinvolgono più soggetti pubblici e privati per la gestione di risorse finanziarie** a carico di amministrazioni statali e locali. La legge, per altro, individua queste due tipologie all'interno di un sistema codificato che comprende altre forme di **"programmazione negoziata"**. Tali contratti mostrano alcune differenze: ad esempio, mentre per la stipula del contratto d'area devono essere garantiti ai lavoratori i trattamenti retributivi non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi sottoscritti dai soggetti comparativamente più rappresentativi su base nazionale, ciò non è previsto per il patto territoriale, così come mentre il patto territoriale sembra una tipologia di accordo territoriale stipulabile in tutto il territorio nazionale, non può dirsi lo stesso del contratto d'area, che però è legittimato per legge a derogare alle norme ordinarie di amministrazione e contabilità, nonché a operare variazioni urbanistiche. A mente della delibera CIPE del 21 Marzo 1997, che ha più puntualmente disciplinato queste due tipologie contrattuali, si comprende che mentre nel caso del contratto d'area vi deve essere una necessaria iniziativa svolta dalle parti sociali, poi sanzionata con l'accordo istituzionale, ciò non sembra necessario nel caso del patto territoriale e pertanto il **contratto d'area** appare sempre una **"fatti-specie complessa"**, che dà alle **organizzazioni sindacali un ruolo propulsore**.

Lassandari evidenzia che, pur avendo **finalità distinte** (il patto territoriale quella di sviluppo del territorio; il contratto d'area quella di creare nuova occupazione nel Meridione, mentre il contratto di riallineamento quello

di emersione della manodopera a nero), tutte e tre le tipologie legali hanno una **funzione unitaria**, ovvero quella di **riequilibrare una dialettica tra economie molto forti e molto deboli all'interno del Paese**. Il veicolo di tale operazione però è la **penetrazione nel tessuto imprenditoriale delle organizzazioni sindacali** più importanti, laddove il radicamento sindacale, più che uno strumento per realizzare la politica legislativa, appare essere un **obiettivo**. A proposito di questo, però, l'autore si chiede se la prospettiva di una flessibilità negoziata possa essere una risposta efficace al Meridione, dove spesso non si registra una penetrazione sindacale forte e dove sovente per i datori di lavoro è molto più semplice praticare altre forme di *dumping* (ricorrendo ad esempio al lavoro nero o ad esempio applicando CCNL meno tutelanti e meno rappresentativi).

Sebbene le tipologie di accordi territoriali introdotte per via legislativa possono prevedere deroghe *in peius* con clausole di flessibilità, va detto che da un lato è la stessa legge a prevedere uno specifico profilo funzionale e, dall'altro lato, sono state le stesse parti sociali a disciplinare per via collettiva tali istituti: pertanto l'autore invita a valorizzarne il **profilo funzionale** tracciato dalle relazioni industriali.

Alcune considerazioni sullo sviluppo degli assetti della contrattazione territoriale in Italia.

La monografia di Lassandari appare ancora oggi di straordinaria attualità ed è utile a delineare, da un lato, una rinnovata tassonomia della realtà giuridica effettuale dalla contrattazione territoriale, e dall'altro lato, ad evidenziare possibili tensioni di sistema derivanti da un atteggiamento forse eccessivamente prudente delle parti sociali nella definizione di assetti contrattual-collettivi, che forse non rispecchiano la più recente evoluzione dei rapporti economici e sociali e delle catene globali del valore. Se nella proposta di accordo siglata dalle centrali confederali del 17 giugno si intravede un tentativo di maggiore apertura nei confronti della contrattazione decentrata, tuttavia si legge che *"l'impianto del sistema contrattuale è fondato su due livelli di contrattazione: nazionale e decentrata (aziendale e/o di gruppo, territoriale e/o di sito e/o di filiera/distretto)"* di fatto riproponendo ancora un modello gerarchico basato sulla preminenza del contratto collettivo nazionale nei confronti della contrattazione decentrata. Questo in considerazione, da un lato, della difficoltà della contrattazione nazionale di cogliere le peculiarità dei territori e delle realtà produttive, ma dall'altro lato, della vivacità delle relazioni industriali territoriali, che da anni sviluppano tipi di contrattazione ulteriori alla classica contrattazione territoriale di categoria (e alla contrattazione aziendale), come ad esempio la contrattazione di tipo sociale, neanche menzionata nell'ipotesi di accordo

quadro, ma non solo: basti pensare alla contrattazione di filiera o di distretto, ma anche ad accordi di secondo livello di valenza nazionale (si pensi ai casi di c.d. protocolli settoriali documentati nell'Archivio del CNEL), che sembrano andare oltre le tradizionali regole definite dalle parti collettive rispetto all'articolazione degli assetti contrattuali.

L'opera, inoltre, rimane ancora attuale per aver anticipato alcune problematiche, quali la legittimazione a concludere intese territoriali peggiorative: problematiche che ancora oggi interessano il diritto delle relazioni industriali alla luce di contratti collettivi creati successivamente dal legislatore, quali i contratti collettivi di prossimità, e che non poco dibattito hanno generato tra le parti sociali (e anche in dottrina) per la possibilità di poter derogare *in peius* non solo il contratto nazionale, ma anche la legge.

Oggi, alla luce delle rilevanti trasformazioni che interessano tutti i comparti e settori produttivi, sarebbe forse più attuale predisporre assetti contrattuali incentrati più su un **riparto per competenze** che su un riparto gerarchico, anche per evitare situazioni di conflitto fra norme collettive e creare una vera "decentralizzazione organizzata", come del resto immaginava Lassandari, proprio per consentire un vero "governo delle differenze", sia dei territori, che dei settori produttivi, che sia però frutto di un reale confronto, in quanto espressione di assetti di interessi realmente condivisi tra imprese e lavoratori.

Simona Bilancia

Borsista di ricerca CNEL
ADAPT Junior Fellow