

## COMMISSIONE PER LA VERIFICA DEL PROTOCOLLO

DEL 23 LUGLIO 1993

### RELAZIONE FINALE

La Commissione è presieduta dal prof. Gino Giugni e risulta composta da: prof.ssa Lauralba Bellardi (Università di Bari), prof. Marco Biagi (Università di Modena), prof. Gian Primo Cella (Università di Milano), prof. Massimo D'Antona (Università di Roma), dott. Paolo Reboani (London School of Economics), prof. Paolo Tosi (Università di Torino).

#### 1. Mandato della Commissione

1. Il Protocollo del 23 luglio prevede (§5., Sez. 2, Assetti Contrattuali) che: "Il Governo si impegna a promuovere, entro la fine del 1997, un incontro di verifica tra le parti finalizzato alla valutazione del sistema contrattuale previsto dal presente protocollo al fine di apportare, ove necessario, gli eventuali correttivi".

2. A questo fine nel settembre 1997 il Presidente del Consiglio dei Ministri, on. Prof. Romano Prodi, ha incaricato la presente Commissione di effettuare una valutazione del funzionamento del modello di politica dei redditi e degli assetti contrattuali previsti dal Protocollo del 23 luglio 1993 nonché dei risultati conseguiti nel suo primo quadriennio di applicazione.

3. Al termine della sua attività la Commissione presenta qui la sua Relazione Finale, che si articola in sei sezioni. Anzitutto una premessa di carattere generale sulle conseguenze che il Protocollo ha determinato per la nostra situazione economica e produttiva nonché per il sistema delle relazioni industriali e sulle prospettive che una revisione può comportare. Ad essa seguono quattro sezioni specifiche dedicate alla politica dei redditi e dell'occupazione, agli assetti contrattuali, alle rappresentanze sindacali, al pubblico impiego. In ciascuna di tali sezioni vengono brevemente e separatamente richiamati gli obiettivi fondamentali perseguiti dagli attori negoziali, il metodo prescelto per la loro realizzazione, le criticità evidenziate dall'applicazione dei principi e delle regole definite nel Protocollo. Su questa base, infine, vengono proposte alcune considerazioni che, senza avere la pretesa di essere esaustive, tuttavia potrebbero rappresentare le linee guida su cui sviluppare il confronto con le parti sociali al fine di apportare modifiche o correttivi all'attuale Protocollo.

4. Nel corso della sua attività questa Commissione ha tenuto una serie di audizioni con i maggiori centri di ricerca pubblici e privati; si è confrontata, in sede tecnica, con le parti sociali: ha preso visione del materiale prodotto su questi temi. I documenti e le valutazioni presentati alla Commissione sono qui allegati.

#### 2. Premessa

5. Il modello di politica dei redditi e di concertazione sociale previsto dal Protocollo del 23 luglio 1993 ha rappresentato un capitolo fondamentale nell'evoluzione della politica economica e delle relazioni industriali del nostro Paese. Attraverso quell'Accordo è stato definito un sistema di vincoli, di procedure e di comportamenti che hanno permesso all'Italia di contenere le dinamiche dell'inflazione, salvaguardando così i redditi delle famiglie: di

risanare la finanza pubblica, rispettando così gli obiettivi per la partecipazione all'Unione Europea; di rilanciare la competitività delle imprese, creando in questo modo le premesse per un avvio degli investimenti e per un miglioramento della situazione occupazionale. Allo stesso modo, l'assetto del sistema di contrattazione collettiva definito da quell'Accordo ha permesso l'instaurarsi di un clima di bassa conflittualità sociale, ponendo le basi per l'affermazione di un modello concertativo e maggiormente partecipativo.

6. Il contesto politico, economico e sociale nel quale il Protocollo del luglio 1993 maturò è oggi profondamente mutato. Maggiore solidità dell'azione di governo, bassa inflazione, stabilità del tasso di cambio, riforma del Welfare State, ripresa del sistema produttivo sono obiettivi raggiunti ed in parte consolidati. L'esperienza dell'emergenza in cui si sviluppò il dialogo tra Governo, Organizzazioni sindacali e Associazioni datoriali è stata superata anche grazie ai metodi e alle procedure che vennero messe in atto in quel Protocollo. La virtuosità e la responsabilità dei comportamenti degli attori sociali derivata da quell'atto si è rivelata una condizione essenziale per garantire la modernizzazione del Paese e per determinare un passaggio non traumatico né socialmente dirimpante verso una condizione economica che ponesse l'Italia in condizioni di maggiore competitività quale sistema-Paese nelle sfide della globalizzazione e dell'internazionalizzazione.

7. La validità del modello italiano di concertazione sociale deve essere sostenuta con grande vigore. Sin dai mesi successivi alla firma del Protocollo vi è stato un grande interesse accademico e politico, anche a livello internazionale, sui meccanismi della politica dei redditi e sulle procedure della contrattazione collettiva previsti dal Protocollo, interesse determinato dal raggiungimento di risultati e di obiettivi importanti e, soprattutto, della riduzione del differenziale di inflazione tra l'Italia ed i Paesi maggiormente industrializzati: nel corso del 1997 è stato realizzato l'allineamento del tasso di inflazione italiano al tasso medio europeo. In questi anni modelli concertativi si sono affermati in altri Paesi europei, contribuendo in modo rilevante all'opera di modernizzazione dei sistemi di relazioni industriali e della stessa legislazione in tema di mercato del lavoro. Ma senza dubbio l'Italia si segnala per l'intensità con cui continua ad essere coltivata la concertazione sociale, concretizzatasi ancora recentemente nel Patto per il lavoro del 26 settembre 1996. L'impatto della diffusione di questa pratica non ha mancato di manifestarsi anche a livello comunitario, dove il dialogo sociale si è sviluppato dando vita ad intese contrattuali che testimoniano a loro volta un progresso nel ruolo degli stessi attori a questo livello. Ed il metodo della concertazione accolto nel Protocollo del 1993 ha finito ancor più recentemente per approdare a livello comunitario, seppure con modalità parzialmente formalizzate. Infatti, al termine del Consiglio Europeo Straordinario sull'occupazione del 21-22 novembre 1997, i Capi di Stato e di Governo hanno convenuto che due volte all'anno, prima delle riunioni dei Consigli Europei, la Presidenza incontri le parti sociali per approfondire anticipatamente le tematiche oggetto delle riunioni. E non si può non rilevare con soddisfazione a questo proposito che si sia fatto decisamente un passo avanti proprio nella direzione a suo tempo definita dal Protocollo del 1993.

8. Tuttavia, il Protocollo del 23 luglio 1993 necessita di una revisione al fine di consolidare i risultati raggiunti. Certamente, il Protocollo è oggetto di valutazioni positive e di conferme di adesione da parte di tutti. Vi è unanime riconoscimento sull'efficacia dei risultati da esso raggiunti, in particolare di quelli macroeconomici. Tale consenso sottolinea l'inopportunità di procedere a radicali e/o ampie revisioni del Protocollo e, in particolare, del sistema di

relazioni industriali ivi formalizzato. La certezza del quadro normativo, delle "regole del gioco", in un contesto nel quale i comportamenti degli attori sono una variabile determinante ai fini dei suoi esiti, è un elemento fondamentale per evitare rotture del contratto sociale. Esiste quindi una diffusa convergenza sull'obiettivo di rafforzare la connotazione del Protocollo quale basic agreement, sul modello scandinavo, o Carta Costitutiva dei rapporti tra Governo e parti sociali.

9. Considerato che il Protocollo è sostanzialmente costituito da tre sezioni relative ai principi ed ai contenuti della politica dei redditi; agli assetti contrattuali e alle rappresentanze sindacali di base; alle politiche per il mercato del lavoro e per il sistema produttivo, la Commissione ha ritenuto, anche nel rispetto del mandato ricevuto, di dover concentrare l'attenzione sulle prime due sezioni del Protocollo. D'altra parte, pur se la struttura complessiva del Protocollo è largamente condivisa e, come tale va confermata, alcuni principi e regole, in modo particolare sugli assetti contrattuali, hanno dato luogo a difficoltà di applicazione e generato tensioni che suggeriscono l'opportunità di introdurre alcune modifiche.

10. Occorre ricordare che al Protocollo del 23 luglio 1993 le parti sociali hanno aggiunto uno specifico protocollo riguardante il pubblico impiego, nel quale si ribadiva l'impegno a completare il processo di privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, allora appena avviato, e ad estendere gli elementi costitutivi del Protocollo alle pubbliche amministrazioni. Gli sviluppi, nel quadriennio contrattuale 1994-1997, sono stati condizionati dal diverso quadro normativo della contrattazione collettiva (d. lgs. 29/93) dominato da obiettivi di omogeneizzazione dei trattamenti e contenimento delle dinamiche retributive automatiche, e pertanto caratterizzato da una severa centralizzazione contrattuale, sia sotto il profilo degli attori (con un ruolo dominante assegnato al Governo, attraverso l'Agenzia per le relazioni negoziali, per tutti i tipi di enti pubblici, anche autonomi, ed alle Confederazioni) sia sotto il profilo finanziario (predeterminazione nella legge finanziaria triennale delle risorse complessive per la contrattazione collettiva nazionale e decentrata). Il bilancio del quadriennio contrattuale 1994-1997 nel settore pubblico registra andamenti coerenti con il Protocollo 23 luglio 1993 per quanto attiene alle dinamiche retributive globali, ma anche una insufficiente articolazione tra livelli contrattuali, a scapito del livello decentrato. La struttura retributiva è stata liberata dal peso degli automatismi di anzianità, ma non ha visto lo sviluppo delle componenti retributive legate alla produttività, ai risultati o all'innovazione organizzativa. Il mancato riordino degli inquadramenti professionali ha, d'altra parte, bloccato, nella maggior parte degli enti pubblici, le dinamiche retributive legate alla progressione in carriera. Il completamento del processo di privatizzazione del pubblico impiego e il vasto trasferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle Regioni e agli enti locali (leggi n. 59/1997 e n. 127/1997) hanno aperto una fase nuova. Con il d. lgs. 396/1997 il quadro normativo della contrattazione collettiva è stato riformato in base ai principi di privatizzazione, autonomia e semplificazione. Su questo punto la Commissione ha ritenuto di dover svolgere una riflessione particolare, dedicandovi un apposito capitolo della sezione successiva.

### 3. Il Protocollo del 23 luglio 1993

#### 3.1. Politica dei Redditi e dell'Occupazione

### 3.1.1. Obiettivi

11. Obiettivo del Protocollo del 23 luglio 1993 era il conseguimento di una "crescente equità nella distribuzione del reddito attraverso il contenimento dell'inflazione e dei redditi nominali", obiettivo che doveva essere raggiunto mediante una politica dei redditi orientata a conseguire sviluppo economico e dell'occupazione, nonché a difendere "il potere d'acquisto delle retribuzioni e dei trattamenti pensionistici". Il vincolo esterno rappresentato dal traguardo dell'Unione Monetaria rappresentava uno strumento aggiuntivo, ma certamente determinante, per impegnare i comportamenti degli attori, e delle parti sociali in particolare, al rispetto degli obiettivi prefissati, soprattutto a quello della riduzione dell'inflazione.

12. Si registra un consenso unanime (si vedano i documenti allegati) nel riconoscere come raggiunto il primario obiettivo del Protocollo, vale a dire la riduzione del tasso di inflazione attraverso il contenimento delle dinamiche salariali. Una valutazione sull'andamento delle due grandezze per tutto il quadriennio 1993-1997 mostra come le retribuzioni (contrattuali e di fatto) risultino coerenti con i tassi di inflazione programmata. Andamenti diversi si riscontrano per i vari comparti ma, nel suo complesso, la dinamica salariale appare essere guidata dagli obiettivi di inflazione programmata. Di conseguenza, il potere d'acquisto delle retribuzioni, nella media dell'economia, appare salvaguardato. Deve essere ricordato come la coerenza tra inflazione e retribuzioni non implichi necessariamente due dinamiche eguali. Infatti, il Protocollo assume che le retribuzioni possano crescere più dell'inflazione ma, per evitare che questo generi una spirale perversa prezzi-salari, lega tale incremento all'andamento della produttività. D'altra parte va sottolineato che il contenimento delle retribuzioni è il risultato di un diverso approccio alla contrattazione da parte del sindacato, volto in questa fase ad una filosofia di redistribuzione più che di crescita salariale.

13. Il Protocollo aveva anche come suo obiettivo il rilancio dello sviluppo ai fini di un allargamento della base occupazionale. Le politiche dei redditi, di bilancio e monetarie dovevano essere misurate, nella loro efficacia, anche in funzione dell'obiettivo di riduzione della disoccupazione mediante la previsione di un'ampia strumentazione normativa sul mercato del lavoro (Sez. 3 del Protocollo, "Politiche del lavoro"). Sul raggiungimento di questo obiettivo e sull'evoluzione degli effetti delle politiche del lavoro non si rende possibile esprimere una valutazione completa. L'attuazione legislativa delle norme previste (e di altre aggiunte successivamente, in particolare con il Patto sul lavoro del settembre 1996) non ha potuto ancora dispiegare tutta la sua efficacia, poiché essa ha dovuto scontare fasi di profonda instabilità politica, un difficile percorso parlamentare, una complessa mediazione tra parti sociali e Governo che ne hanno ritardato, e forse attenuato, la capacità di intervento.

### 3.1.2. Metodi

14. La politica dei redditi del Protocollo è fondata sulla concertazione sociale. Questa è stata proceduralizzata prevedendo due sessioni annuali di confronto, nelle quali le parti definiscono, attraverso un negoziato e nell'ambito autonomo delle rispettive responsabilità, gli obiettivi da conseguire (ad es., inflazione, crescita del Pil, occupazione) e le relative linee di azione. La programmazione dei tassi di inflazione è lo strumento attorno a cui ruota la politica dei redditi. Infatti, le parti devono assumere comportamenti e politiche contrattuali "coerenti con detti tassi" e sono previste, in linea di principio, misure di carattere

sanzionatorio nel caso si dovessero verificare comportamenti difformi rispetto agli obiettivi previsti.

15. Il metodo della concertazione appare largamente condiviso così come positivi appaiono i risultati ottenuti in merito ai comportamenti delle parti. Le ragioni del successo di tale metodo risiedono nella diffusione estesa di una cultura concertativa che, favorita dal quadro delineato dal Protocollo - le Organizzazioni sindacali definiscono questa fase come "pace sociale", "scelta di civiltà" -, ha cominciato ad essere assimilata nelle scelte strategiche e nel comportamento degli attori, particolarmente in quelli delle parti sociali. Tale metodo si viepiù esteso nelle pratiche del nostro Paese attraverso la promozione e l'incentivazione di strumenti di sviluppo a livello locale, che si fondano sul partenariato sociale e sulla concertazione (ad es., patti territoriali). Tuttavia questo metodo, proprio perché fondato sui comportamenti e sul concetto di "fiducia", è estremamente fragile. Atteggiamenti non responsabili da parte di uno qualsiasi degli attori, ledendone gravemente la credibilità, alterano gli equilibri raggiunti e mettono a rischio la stessa sopravvivenza della concertazione.

### 3.1.3. Criticità

16. L'importanza di accordi concertativi come il Protocollo è notevole ai fini del raggiungimento di obiettivi di carattere macroeconomico, senza che si vengano a creare condizioni di disagio o di conflittualità sociale. Il conseguimento dell'obiettivo Unione Monetaria rappresenta un esempio di questo percorso e, conseguentemente, non è un caso che a livello europeo si sia diffusa l'attenzione e la sperimentazione di questi accordi. Tuttavia, in una situazione di bassa inflazione e di impossibilità di manovre sul cambio ci si interroga sulla validità attuale di questo modello di politica dei redditi, sulla sua sostenibilità nel medio periodo. Recentemente un ricco dibattito, soprattutto nei circoli universitari americani, si è originato sulle rigidità o flessibilità che derivano da una riduzione dell'inflazione vicino al livello 0% o sul fatto che tale riduzione sia minacciata da un'eccessivo livello di produzione. Pur non negando la fondatezza di alcune di queste osservazioni e, dunque, la possibilità che si determini una certa rigidità del sistema economico anche in una situazione di bassa inflazione, non si può non considerare che essa, comunque, instaura un circolo virtuoso tra le variabili macroeconomiche del sistema. Altrettanto evidente è il fatto che proprio in un regime di bassa inflazione la pratica della concertazione, con uno stretto raccordo tra politiche dei redditi e dinamiche contrattuali, può essere più difficile ma è al tempo stesso ancora più necessaria. Senza politiche dei redditi e di concertazione qualsiasi shock rischia di rivelarsi pericoloso e destabilizzante e, conseguentemente, la situazione può divenire anche più difficilmente governabile. Questa necessità di governo dell'economia impone, infine, un maggiore collegamento tra il livello centrale della politica dei redditi e i livelli decentrati, al fine di non generare destabilizzanti effetti di rincorsa sulle variabili macroeconomiche.

17. La politica dei redditi e la concertazione sociale hanno avuto difficile applicazione in alcuni settori che, non casualmente, sono quelli nei quali si registra un tasso di conflittualità elevato e che presentano forti esternalità verso il sistema economico sociale. Nel settore dei trasporti, ad esempio, la protezione della concorrenza e il dominio di imprese monopolistiche hanno prodotto assetti contrattuali non omogenei rispetto a quelli del Protocollo, in quanto imperniati sul livello aziendale nazionale e su pratiche rivendicative non sempre coerenti con gli obiettivi di moderazione salariale. L'eccezionale capacità vulnerante dello sciopero nei trasporti e la

presenza pervasiva della mediazione politica nei conflitti hanno accentuato quei caratteri anomali.

18. Si è già considerato come l'obiettivo di allargamento della base occupazionale si sia rivelato in questo quadriennio abbastanza problematico anche a causa di una situazione economica difficile e di un bilancio pubblico da risanare. Peraltro, si deve riconoscere che se il Protocollo del 23 luglio 1993 non poteva invertire, da solo, il rallentamento della crescita economica avvenuto a livello internazionale esso ha, tuttavia, contribuito ad evitare che vi fosse un ulteriore deterioramento dei livelli occupazionali. Il risultato più evidente di questi anni è stato un consolidamento della posizione degli insiders (in particolare degli occupati dipendenti) ed una penalizzazione delle possibilità di accesso degli outsiders (in particolare, disoccupati, inoccupati, soprattutto giovani). In questo quadro appare, pertanto, prioritario che l'obiettivo della politica dei redditi divenga la promozione dell'occupazione e la realizzazione di politiche attive del lavoro, che beneficino dello spostamento di risorse attivato in questi anni dal Protocollo.

### 3.2. Assetti contrattuali

#### 3.2.1. Obiettivi

19. Il sistema contrattuale a due livelli disegnato dal Protocollo doveva rispondere a due esigenze-obiettivo: a) contenere la dinamica salariale del sistema economico salvaguardando il potere d'acquisto delle retribuzioni; b) favorire il miglioramento della competitività delle imprese, introducendo elementi di flessibilità salariale e normativa. Tutto questo in un quadro di coerenza tra politiche (e costi) contrattuali e politiche dei redditi finalizzata al risanamento dell'economia e alla promozione dell'occupazione.

20. Viene unanimamente riconosciuto che questo assetto contrattuale ha conseguito, in larga misura, gli obiettivi che si era prefisso in termini macroeconomici. In particolare, il contratto collettivo nazionale di lavoro (ccnl) ha garantito le retribuzioni in termini reali redistribuendo anche, a seconda dei settori o dei comparti, una quota della produttività prodotta dal sistema. Questo risultato si è combinato con un più stretto controllo a livello centrale della contrattazione decentrata finalizzato a raggiungere gli obiettivi di politica dei redditi e a difendere l'occupazione, particolarmente in una fase di ristrutturazione dell'apparato produttivo del nostro Paese. Insufficienti appaiono invece i risultati ottenuti a livello microeconomico. La contrattazione decentrata (aziendale o territoriale) che doveva accrescere la variabilità della retribuzione, concorrendo così ad una maggiore flessibilità del sistema, è stata quantitativamente e qualitativamente insufficiente ed insoddisfacente, anche per la tardiva e limitata applicazione dell'incentivazione contributiva prevista (l. 23/5/1997, art. 2). Il contratto decentrato è stato in larga misura caratterizzato da erogazioni di tipo tradizionale, non collegate a parametri oggettivi di produttività, redditività, qualità per diverse ragioni: vischiosità delle prassi precedenti, impreparazione "culturale" dei soggetti negoziali decentrati, resistenza ad allargare le materie oggetto di contrattazione (ad es., all'organizzazione del lavoro), mancanza di strutture - anche organizzative - adeguate (si pensi alla contrattazione territoriale).

#### 3.2.2. Mercati

21. Gli obiettivi previsti dal Protocollo dovevano essere assicurati da una struttura della contrattazione a due livelli, che prevedeva che

il ccnl avesse una durata quadriennale per la materia normativa ed una durata biennale per la materia retributiva, mentre il contratto di secondo livello (aziendale o territoriale) aveva durata quadriennale. I livelli contrattuali non erano sovrapponibili sia riguardo alla materia retributiva, sia riguardo alla durata ed alla periodicità dei cicli negoziali. Inoltre si instaurava un particolare rapporto tra i due livelli, in parte di tipo funzionale, cioè di specializzazione, ed in parte di tipo gerarchico, in quanto era il ccnl che determinava le materie di competenza della contrattazione decentrata. Si determinava un assetto di cosiddetto "decentramento centralizzato", con un esplicito ruolo guida e di controllo affidato al contratto nazionale. Peraltro, questa struttura centralizzata e bi-polare riprende il modello tradizionalmente in atto nel nostro sistema economico e, in particolare, nel settore industriale.

22. Al ccnl viene assegnato l'obiettivo primario di difendere il potere d'acquisto delle retribuzioni. A queste si aggiunge la funzione, pure normativa, di dettare la regolazione delle rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro. Queste funzioni derivano dalla situazione specifica in cui maturò il Protocollo del 23 luglio; dalla storia della contrattazione collettiva del nostro Paese, contraddistinta dall'elevato grado di centralizzazione sindacale (e datoriale) delle relazioni industriali; dalla struttura produttiva dell'Italia, caratterizzata da un tessuto ricco di piccole e medie imprese.

23. La contrattazione di livello decentrato, aziendale o territoriale secondo le prassi presenti nei diversi settori, oltre alle competenze rinviate dai ccnl, stabilisce un legame tra le erogazioni economiche e le performances aziendali/locali, utilizzando indicatori di produttività, redditività, qualità e competitività. Rappresenta, dunque, un tentativo di accrescere la parte variabile della retribuzione, risultato che doveva essere ottenuto anche mediante una parziale incentivazione (decontribuzione) di tali elementi. Come detto, questo livello di contrattazione non ha trovato piena applicazione. Pure in presenza di una ripresa dopo un periodo di blocco successivo all'accordo interconfederale del 1992, il livello di contrattazione decentrata presenta una diffusione assai scarsa, coprendo solo il 30% delle aziende, ed estremamente concentrato nelle cosiddette aree forti dell'Italia. Inoltre, distorto o casuale appare l'uso dei parametri indicati che, in larga misura, determina una riproposizione dei vecchi premi (di produzione, di presenza, ecc.) erogati prima del Protocollo.

### 3.2.3. Criticità

24. Un elemento di debolezza del sistema risiede nel meccanismo che regola il rapporto tra inflazione programmata ed inflazione effettiva (come la vertenza contrattuale dei metalmeccanici ha dimostrato) e che può determinare effetti di trascinarsi del recupero del potere d'acquisto sulle dinamiche salariali degli anni successivi, inficiando le politiche di contenimento dell'inflazione. Alcuni osservatori sembrano propendere, pure con determinate cautele e condizioni, per la costituzione di nuovi sistemi automatici di reintegro (annuali ed ex-post) al fine di sostituire la contrattazione biennale dei minimi contrattuali e la conseguente possibile conflittualità negoziale. Tuttavia, si deve tener conto, da questo punto di vista, che l'attuale tendenza dell'inflazione a stabilizzarsi a bassi livelli rende il cumulo degli scostamenti, che in un periodo di alta inflazione poteva costituire uno shock inflazionistico, un rischio minore e limitato. Inoltre, si deve ricordare che il principio del recupero previsto nel Protocollo non comporta un'operazione automatica ma un adeguamento retributivo la cui determinazione è affidata alla contrattazione sulla

base dei criteri indicati dal Protocollo stesso.

25. Peraltro, il problema è connesso anche alla cadenza biennale del ccnl in materia di retribuzione. In proposito esistono nell'attuale dibattito posizioni favorevoli ad un'abolizione del rinnovo biennale del ccnl ed alla sua sostituzione con un adeguamento annuale o con una durata quadriennale del ccnl. L'aggiornamento annuale sarebbe in grado di meglio assorbire eventuali shocks inflazionistici senza che questo possa generare fenomeni di rincorsa salari-prezzi. Le controindicazioni a questa modifica risiedono nel possibile aumento dei tempi e dei costi della negoziazione (soprattutto nel pubblico impiego) nonché in un occulto ripristino degli automatismi ed anche, sostanzialmente, in un blocco della contrattazione decentrata. La durata quadriennale del ccnl, con un eventuale recupero intermedio affidato alla contrattazione in caso di superamento di determinate soglie di inflazione, rappresenterebbe una soluzione al problema della sovrapposizione dei cicli negoziali. In questo caso le controindicazioni sono legate ad una maggiore difficoltà nella redistribuzione della produttività in assenza di una diffusa contrattazione decentrata e di un meccanismo di salvaguardia e di tutela nel caso di scostamenti rilevanti nonché alla complicazione che un meccanismo di recupero del differenziale inflazionistico, sia pure in ambito negoziale, può apportare al sistema contrattuale. Un residuale problema di dinamiche inflattive è legato, infine, alla sovrapposizione dei cicli negoziali, sovrapposizione esclusa nel Protocollo ma che si è verificata, nella pratica, con una coincidenza dei cicli contrattuali - rinnovo nazionale di secondo biennio e contratto decentrato - e/o, in alcuni casi, con una sovrapposizione temporale degli aumenti economici. Nel secondo biennio, peraltro, si tendono a verificare due rinnovi contrattuali a livello centrale (uno salariale, l'altro salariale-normativo) ed un turno decentrato con il contemporaneo verificarsi di accavallamenti in grado di sfondare i tetti di coerenza imposti dall'inflazione programmata.

26. Un significativo consenso appare manifestarsi sulla necessità di approfondire ulteriormente la differenziazione funzionale dei livelli contrattuali accrescendo, in particolare, la specializzazione del contratto decentrato ed estendendone la diffusione. Un maggiore decentramento della contrattazione appare una tendenza generalizzata, anche se da valutare alla luce della struttura economica e produttiva. E' evidente che assecondare tale tendenza implica una revisione del ruolo dello stesso ccnl, anche in considerazione del fatto che la contrattazione si determina su grandezze reali e non più su grandezze nominali.

27. La funzione autonoma e specializzata del secondo livello di contrattazione appare molto insoddisfacente. La mutata situazione della realtà produttiva italiana rende sempre più difficile il mantenimento di una contrattazione di secondo livello che si avvale di un uso insoddisfacente dei parametri oggettivi indicati dal Protocollo per quanto attiene alle materie retributive. La struttura industriale italiana necessita di maggiore adattabilità ai processi di globalizzazione, flessibilità che può essere garantita solo da una maggiore variabilità di una quota del salario. Tuttavia, il mutamento delle "regole del gioco" non è sufficiente a modificare questa tendenza finché gli attori sociali non muteranno la loro cultura contrattuale, rispettando l'impegno a perseguire una politica salariale che utilizzi parametri oggettivi.

28. L'emergere in maniera sempre più rilevante di una struttura produttiva caratterizzata dalle imprese di piccole dimensioni, spesso raggruppate in distretti territorialmente localizzati, nonché il graduale mutamento della struttura economica, con il sempre maggiore



peso del settore terziario, tendono a mutare la sede tradizionale della contrattazione decentrata. Aumentano le esperienze e le discipline negoziali basate sulla contrattazione territoriale, regionale (ad es. artigianato) o provinciale, di distretto (ad es., tessile, commercio e servizi, agricoltura, edilizia, cooperative alimentari), e sull'alternanza biennale tra ccnl e contratto territoriale (ad es., agricoltura). L'avvicinamento della contrattazione alle esigenze delle realtà locali, la sua possibile efficacia nell'emersione del sommerso e nell'evitare fenomeni distorsivi della concorrenza sono risultati resi possibili dalla considerazione che una struttura produttiva caratterizzata dalle piccole dimensioni necessita di strumenti nuovi, più flessibili, meno soffocati dalla contrattazione e dalla concertazione centralizzata e, contemporaneamente, diversi dalla contrattazione aziendale, che risulta inadeguata.

29. Resta cruciale il problema dell'adeguamento dell'assetto contrattuale del Protocollo del 23 luglio 1993 nei settori, come i trasporti, interessati da rapidi processi di liberalizzazione. Tali processi impongono, da un lato, l'abbandono di tradizionali assetti contrattuali basati sul ruolo monopolistico di alcune grandi imprese, dall'altro, creano le premesse per un rischioso dumping sociale fondato sui differenziali salariali intersettoriali, nella misura in cui la liberalizzazione comporta l'interazione nel medesimo servizio tra imprese appartenenti a settori merceologici diversi.

#### 3.2.4. Il problema dell'"erga omnes"

30. Occorre rilevare che il sistema contrattuale italiano evidenzia tuttora problemi irrisolti che possono presentare difficoltà in futuro per un suo efficace raccordo con il livello comunitario di contrattazione, che nel frattempo potrebbe svilupparsi e consolidarsi ulteriormente. Evidente è in proposito la perdurante gravità del problema irrisolto dell'erga omnes. L'assenza di una vincolatività dei contratti collettivi in ragione della mancata attuazione dell'art. 39 Cost. preclude alle parti sociali italiane la possibilità di trasporre per contratto collettivo nel nostro Paese i contenuti delle intese a livello comunitario che - come già è avvenuto per gli accordi sui permessi parentali e sul lavoro a tempo parziale - siano state generalizzate da una direttiva del Consiglio. Non solo, ma il mancato assolvimento dell'impegno contenuto nel Protocollo del 1993 impedisce più in generale di poter utilizzare a fini traspositivi delle direttive sociali il contratto collettivo, visto giustamente dall'accordo sociale di Maastricht (ora incorporato nel Trattato di Amsterdam) come la tecnica più duttile ed adeguata da utilizzare in questa materia.

31. L'impegno del Protocollo del 1993 a risolvere il problema dell'efficacia generalizzata del contratto collettivo nazionale di categoria non è dunque stato assolto. Permangono, ed anzi si sono aggravate, almeno in talune aree geografiche ed in certi settori occupazionali, le pratiche distorsive della concorrenza note sotto la formula di "contratti pirata". Alcune organizzazioni rappresentative del commercio e dell'artigianato, quindi del mondo della piccola impresa, nonché taluni dirigenti sindacali, hanno manifestato nel corso delle audizioni vivo interesse perché venga affrontata e risolta tale questione. E non si può non sottolineare in proposito che non è stato del pari attuato l'impegno di attribuire efficacia erga omnes neppure a quei contratti aziendali che siano sorretti dal consenso di una maggioranza di lavoratori, presentandosi tuttora di tanto in tanto un contenzioso di rilevante complessità legato a forme di dissenso di lavoratori ricompresi nel campo di applicazione della stessa intesa aziendale.

### 3.3 Rappresentanze sindacali

#### 3.3.1. Obiettivi

32. Il Protocollo del 23 luglio 1993 si proponeva di garantire la stabilità dell'assetto contrattuale e la coerenza degli esiti negoziali ai vari livelli individuando un raccordo, anche di tipo organizzativo tra i soggetti negoziali. Pur nel rispetto dell'autonomia delle parti, l'obiettivo che si voleva perseguire era quello di ottenere uno stabile raccordo tra organizzazioni nazionali e rappresentanze sindacali aziendali (o territoriali). In questo modo si sarebbero evitate difformità nelle politiche salariali, e contrattuali in genere, perseguite ai due livelli e si sarebbero fatte partecipi anche le strutture aziendali (o territoriali) delle scelte effettuate a livello centrale. Questo doppio canale di comunicazione, guidato dal livello nazionale, rappresentava la sola possibilità per garantire la coerenza tra politiche contrattuali e dei redditi e, in definitiva, per una maggiore diffusione della cultura concertativa.

#### 3.2. Metodi

33. Una regolamentazione efficace del sistema di relazioni industriali viene ottenuta mediante il pieno riconoscimento delle rappresentanze sindacali unitarie (rsu) e delle loro prerogative contrattuali. Da questo ne discende l'importanza che le rsu assumono nell'ambito del Protocollo del 23 luglio 1993 al fine di conseguire gli obiettivi sopra indicati. Ad esse venivano attribuite, quale organo di rappresentanza dei lavoratori ed insieme del sindacato, poteri negoziali e, nello stesso tempo, titolarità dei compiti partecipativi. La composizione delle rsu era basata su di uno schema misto dove 1/3 dei rappresentanti derivava da designazione o elezione da parte delle organizzazioni stipulanti il ccnl e per 2/3 da elezione da parte di tutti i lavoratori. Questo meccanismo è stato definito del cosiddetto "terzo riservato". Veniva stabilita - per il livello decentrato di contrattazione - una colegittimazione negoziale, secondo quanto stabilito dal ccnl, tra rsu e organizzazioni territoriali aderenti alle organizzazioni stipulanti il ccnl. Successivamente tale materia è stata regolata da accordi interconfederali e di settore che rivestono una grande importanza per il legame che si viene a determinare tra strutture di rappresentanza e struttura della contrattazione collettiva.

#### 3.3.3. Criticità

34. L'esperienza di applicazione del Protocollo ha evidenziato alcuni elementi di debolezza del sistema di rappresentanza. E' stata riscontrata anzitutto, a volte, la tendenza ad un'affermazione di assoluta autonomia da parte della rsu, intese come rappresentative della comunità dei lavoratori, rispetto ai sindacati firmatari i ccnl, causando così differenze tra le politiche contrattuali condotte ai due livelli. Ugualmente, vi è stata una scarsa diffusione delle rsu, anche perché alcuni settori non hanno sottoscritto accordi attuativi del Protocollo (ad es., credito), oppure si è registrata una coesistenza tra rsa e rsu. Infine, ci si domanda se il modello di rappresentanza previsto dal Protocollo è valido per un determinato assetto della struttura contrattuale mantenga la sua efficacia in un contesto che potrebbe vedere una diversa struttura e correlazione tra i due livelli.

35. Il d.lgs. 396/1997 ha anticipato, limitatamente al settore pubblico, una riforma legislativa della rappresentanza aziendale dei lavoratori e della rappresentatività sindacale ai fini della

contrattazione collettiva coerente con il Protocollo 23 luglio 1993. Essa prevede che nei luoghi di lavoro siano elette, dalla generalità dei dipendenti, rappresentanze unitarie del personale (rup). Le modalità di elezione e di funzionamento sono rimesse ad una apposita disciplina contrattuale. In ogni caso, dopo il 30 giugno 1998, le elezioni possono avvenire sulla base dei protocolli per la elezione e il funzionamento delle rsu tra aran e Confederazione già esistenti. Alle rup sono trasferite i diritti e i poteri delle rsa costituite dalle organizzazioni sindacali che abbiano titolo per sottoscrivere i contratti collettivi nazionali, con le modalità e nei limiti previsti dagli accordi che ne regolano l'elezione e il funzionamento. Le rup possono esercitare anche in via esclusiva le prerogative che la legge o i contratti collettivi conferiscono alle rsa. Ai fini della trattazione collettiva a livello decentrato, la rup può essere integrata da rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale.

36. Il d.lgs. 396/1997 ha anticipato una seconda riforma, prevista come impegno del Governo nel Protocollo, ma rimasta sulla carta, concernente le condizioni per la sottoscrizione di contratti collettivi con efficacia vincolante per la generalità dei destinatari. Il peculiare quadro normativo della trattazione collettiva nel settore pubblico, che per la parte pubblica è esercitata a livello nazionale da una sola Agenzia (aran) e che pertanto ha effetti vincolanti per tutte le amministrazioni del comparto, ha reso indispensabile, ma ha anche facilitato sotto il profilo strettamente normativo, una tale riforma. Il criterio per l'ammissione alle trattative e per la valida sottoscrizione dei contratti collettivi è la rappresentatività sindacale misurata da elementi obiettivi: l'adesione associativa, misurata dalle deleghe per i contributi sindacali, e il seguito elettorale, misurato dai voti riportati nelle elezioni delle rup. La certezza e la generalità delle elezioni delle rup rende infatti possibile far leva sui due indici della rappresentatività - associativo e elettorale - che fanno parte della tradizione del movimento sindacale italiano.

### 3.4 Pubblico Impiego

37. Il Protocollo del 23 luglio 1993 non riguarda, in via diretta, il lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Al tempo in cui venne sottoscritto, il processo di privatizzazione del pubblico impiego era stato appena avviato (d.lgs. 23 febbraio 1993, n. 29). Tuttavia, in un apposito protocollo, sottoscritto il medesimo 23 luglio 1993, le parti sociali hanno assunto impegni reciproci di adeguamento, normativo e contrattuale, del pubblico impiego al modello privatistico. Di fatto, l'applicazione dei principi del Protocollo del 23 luglio nel pubblico impiego è risultata condizionata dal diverso quadro normativo e dai caratteri specifici delle pubbliche amministrazioni. Alcune performance, ed in particolare i tassi di crescita delle retribuzioni lorde, si sono allineati ai criteri del Protocollo; la struttura contrattuale si è articolata su due livelli, uno nazionale di comparto e l'altro decentrato a livello di singola amministrazione, che hanno formalmente le scadenze temporali e l'articolazione funzionale del Protocollo. Si tratta però di esiti influenzati dal quadro normativo diverso caratterizzato da una forte legislazione del sistema contrattuale (dei suoi soggetti e delle procedure negoziali); dalla rigida predeterminazione negli strumenti di programmazione e di bilancio del Governo (Documento di Politica Economica e Finanziaria; Legge Finanziaria) delle risorse per la trattazione collettiva, nazionale e decentrata; e dalla concentrazione nel Governo nazionale delle competenze relative alla sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali di tutte le amministrazioni pubbliche. Si può pertanto dire che, nel quadriennio 1994-1997, gli obiettivi di politica dei redditi

sono stati raggiunti, nel pubblico impiego, più per effetto della rigida centralizzazione contrattuale e dei vincoli di finanza pubblica statale, che grazie al coordinamento volontario dei comportamenti del Governo e delle parti sociali, all'interno di un sistema contrattuale effettivamente differenziato e decentrato, come prevede il Protocollo del 23 luglio 1993.

38. La situazione è destinata a cambiare per effetto del completamento della privatizzazione del pubblico impiego e del decentramento del sistema amministrativo dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, che forma oggetto di un complesso di deleghe che il Governo sta esercitando (l. n. 59/1997 e l. n. 127/1997). Con il Protocollo di intesa sul lavoro pubblico del 12 marzo 1997, previsto dal Patto per il lavoro, il Governo e le parti sociali hanno concordato i passaggi salienti della nuova fase di riforma, assegnando un rilievo prioritario all'adeguamento del sistema contrattuale al modello del Protocollo, in particolare per quanto riguarda l'articolazione contrattuale su due livelli effettivi. Il d.lgs. 396/1997, in base alla delega contenuta nella l. n. 59/1997, ha quindi riformato il quadro legale del sistema di contrattazione collettiva, riconoscendo una piena soggettività negoziale alle pubbliche amministrazioni, ed in particolare a quelle, come le Regioni, le Province, i Comuni, le Università, che godono di autonomia organizzativa e finanziaria. Il suddetto decreto legislativo ha semplificato il sistema dei controlli finanziari sul procedimento contrattuale ed ha recepito il modello di rappresentanza aziendale, unitaria, elettiva e con competenze contrattuali al secondo livello, prevista dal Protocollo nella forma delle rsu, anticipando la riforma legislativa dello Statuto dei diritti dei lavoratori. I rinnovi dei contratti collettivi del pubblico impiego, che scadono il 31 dicembre 1997, si realizzeranno pertanto in un quadro normativo nuovo e, per quanto regolato da una legislazione specifica, reso quasi omogeneo rispetto a quello dei settori privati, in quanto affrancato dalla rigorosa centralizzazione imposta dagli imperativi di contenimento della spesa pubblica. La piena applicazione del Protocollo del 23 luglio 1993 al pubblico impiego è quindi realizzabile. Il d. lgs. 396/1997 demanda ai futuri contratti collettivi del pubblico impiego il compito di definire la struttura contrattuale, anche per quanto riguarda i rapporti tra contratto nazionale e contrattazione integrativa aziendale, nonché i soggetti e le procedure di quest'ultima, tenendo conto del recepimento nella legge del modello della rappresentanza unitaria del personale.

#### 4. Considerazioni conclusive

39. Come già affermato in Premessa, la Commissione ritiene che il Protocollo del 23 luglio 1993, pur non richiedendo radicali revisioni della sua struttura, tuttavia necessiti di una revisione volta al consolidamento dei risultati raggiunti. Pertanto, in considerazione di quanto finora esposto ed alla luce delle aree di criticità determinatesi nel primo quadriennio di applicazione del Protocollo del 23 luglio 1993, la Commissione ritiene opportuno presentare qui di seguito alcune ipotesi di modifica del suddetto Protocollo, modifiche che possano sostenere la riforma delle relazioni industriali già avviata, adeguandola al nuovo quadro economico e sociale, alle sfide derivanti dalla globalizzazione dei mercati, al processo di integrazione europea e, soprattutto, alla necessità di affrontare prioritariamente il problema dell'occupazione, in un clima di fiducia reciproca e di coesione sociale.

40. Considerato che le diverse parti del Protocollo rispondono ad esigenze e priorità differenti, il Protocollo del 23 luglio potrebbe assumere la forma di un Basic Agreement, mediante la trasformazione della prima sezione, che regola la politica dei redditi e

dell'occupazione, in una Carta della concertazione; la seconda sezione, avente per oggetto gli assetti contrattuali e le rappresentanze sindacali, potrebbe assumere il valore di uno statuto delle relazioni industriali, soggetto a possibili revisioni, quale risultato del confronto tra le parti sociali, in un quadro di coerenza reciproca con la Carta. Le successive sezioni dell'attuale Protocollo, dedicate alle politiche del lavoro e alle politiche di sostegno al sistema produttivo, potrebbero, invece, costituire una sorta di "componente variabile e programmatica", destinata a cambiare per periodi successivi.

41. In considerazione della tendenza a decentrare il funzionamento del sistema contrattuale ed i processi di determinazione e di realizzazione delle politiche del lavoro nonché dell'obiettivo di rendere più pervasivo il metodo concertativo, appare opportuno favorire un parallelo processo di concertazione tra le parti a livello territoriale. Occorrerà, sotto questo profilo, coinvolgere più direttamente nella concertazione i "governi locali", Regioni, Province e Comuni, tenendo conto del vasto trasferimento di compiti e funzioni fino ad oggi esercitati dallo Stato, trasferimento che assegna ai "governi locali" leve amministrative e risorse cruciali per la concertazione territoriale (dal mercato del lavoro ai settori produttivi, al territorio e all'ambiente). Si potrebbero, pertanto, realizzare adeguate forme di coordinamento con i Governi regionali e locali, in modo tale che gli accordi di concertazione impegnino direttamente i diversi livelli di governo e di amministrazione interessati. In questo quadro, la concertazione nazionale potrebbe anche costituire una cornice, di obiettivi e di metodo, per le iniziative concertative di livello locale. Non deve essere sottovalutato il fatto che, con la prossima Unione Monetaria, la concertazione locale potrebbe rivestire una sempre maggiore importanza.

42. Un elemento particolarmente delicato per il futuro delle pratiche concertative è rappresentato dalla proposta di una definizione legislativa, in termini di riduzione, dell'orario settimanale di lavoro formulata in sede politica. Tenuto conto della posizione sfavorevole assunta da tutte le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro firmatarie del Protocollo del 23 luglio 1993 nei confronti di un intervento legislativo di tipo precettivo, nonché del loro orientamento favorevole al metodo contrattuale, si ritiene pertanto auspicabile che tale problema venga affrontato e risolto in sede concertativa, anche attraverso una conferenza tra Governo e parti sociali. Tale soluzione, infatti, si ispirerebbe proprio a quel modello di concertazione sociale a cui il Protocollo aveva manifestato una piena adesione, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo dell'occupazione e l'incremento della competitività delle imprese. Ciò sulla premessa che la struttura e la logica dell'assetto contrattuale modellato dal Protocollo offrono le migliori opportunità per la gestione della riduzione dell'orario in termini economicamente sostenibili e possibilmente vantaggiosi per l'occupazione. In questa prospettiva, qualora ci si orientasse per un intervento legislativo al fine di favorire la sperimentazione della riduzione dell'orario di lavoro, la suddetta conferenza tra governo e parti sociali potrebbe assumersi il compito di verificare, dopo un biennio, gli effetti occupazionali della sperimentazione stessa.

43. La revisione del sistema di contrattazione collettiva dovrebbe avvenire con l'obiettivo di garantire una maggior adattabilità del sistema ed una dinamica salariale "virtuosa", favorendo il progressivo decentramento dei processi di determinazione della disciplina dei rapporti di lavoro e, in particolare, delle retribuzioni. Tale obiettivo potrebbe essere perseguito confermando il sistema

contrattuale attuale costruito su due livelli, ma rafforzandone la differenziazione funzionale. In questo quadro il contratto di categoria, proprio per avere dimostrato una capacità di governo del sistema contrattuale nel suo insieme, manterrebbe una rilevante importanza con l'accentuazione del suo compito di orientamento e di controllo normativo. Tuttavia, il ccnl dovrebbe prevedere meccanismi di incentivazione per una maggiore flessibilizzazione del sistema di contrattazione collettiva contemplando una maggiore specializzazione, normativa e retributiva, del contratto decentrato; la possibilità che sia praticata una contrattazione di livello territoriale, in alternativa alla contrattazione nazionale, sia pure entro il quadro normativo definito dal contratto nazionale stesso; una struttura retributiva più articolata che renda il ccnl più rispondente a situazioni specifiche di comparto e/o di settore. In definitiva:

- a. il ccnl dovrebbe rimanere una sede determinante del sistema contrattuale e, tuttavia, potrebbe essere ridimensionato quantitativamente e qualitativamente. Esso dovrebbe conservare ed accrescere la sua funzione di garantire, fissando le condizioni minime, uniformità di tutela di base sull'intero territorio nazionale, agendo così anche in funzione antidistorsiva della concorrenza. Questo significa, in primo luogo, valorizzare il suo ruolo regolatore sui minimi normativi, con una contemporanea riduzione degli istituti considerati, e quello di orientamento e di controllo della contrattazione decentrata (ad es., politiche del tempo di lavoro e di flessibilità), con la devoluzione alla stessa della competenza a disciplinare le ipotesi di flessibilità normativa, al fine di favorirne la specializzazione;
- b. in conseguenza delle modifiche apportare al ccnl il secondo livello avrebbe un ruolo funzionalmente più specializzato, rispetto a quanto originariamente previsto nel Protocollo, sia dal punto di vista normativo/organizzativo (disciplina della flessibilità organizzativa legata a materie quali inquadramento, orario di lavoro, utilizzazione delle diverse tipologie di rapporto di lavoro), sia da quello retributivo (erogazioni per obiettivi). Il maggiore decentramento dovrebbe implicare che questo livello di contrattazione espliciti anche una funzione più specifica di promozione dell'occupazione. Peraltro, per garantire, nell'ambito di un tale diverso assetto dei livelli contrattuali, un maggiore sviluppo del decentramento contrattuale, oggi condizionato dalla scarsa diffusione della contrattazione decentrata, e di quella territoriale in particolare, si potrebbe modificare il Protocollo in una direzione che consenta espressamente, su accordo delle parti e con competenze uguali, il ricorso alternativo, senza sovrapposizioni, alla contrattazione collettiva a livello territoriale (regionale, provinciale, di distretto). Questa articolazione potrebbe riguardare in modo particolare i settori o le aree territoriali caratterizzate da una consistente presenza di piccole imprese. Ugualmente, al fine di conseguire risultati positivi in termini di creazione e/o di difesa dell'occupazione, si potrebbero prevedere, come già sperimentato in Germania, delle cosiddette "clausole di uscita", che consentano entro certi limiti ed a precise condizioni definite nel ccnl di derogare a livello aziendale e/o territoriale alla disciplina negoziata a livello nazionale. Tali clausole comporterebbero comunque sempre la consensualità delle deroghe, verificata e validata dalle stesse organizzazioni firmatarie dei contratti collettivi derogati; ad esse, peraltro, spetterebbe il potere di autorizzare le suddette clausole, sia per le materie oggetto della deroga, sia per i limiti di contenuto e di operatività temporale della deroga stessa, sempre comunque di natura transitoria;

c. in materia di competenze dei livelli contrattuali, la Commissione richiama l'attenzione sul fatto che il Protocollo risulta privo di richiami espressi a meccanismi di risoluzione e/o di autonoma composizione del concorso/conflitto tra discipline contrattuali di diverso livello, limitandosi a sancire il principio della non ripetibilità della contrattazione collettiva in materia retributiva. Considerato che risulta evidente che, per quanto si approfondiscano le differenze funzionali e, dunque, il grado di specializzazione dei livelli contrattuali, è alquanto impossibile definire regole di ripartizione delle competenze che pongano al riparo da qualsiasi conflitto di regolazione, la Commissione ritiene che l'obiettivo di definire un sistema contrattuale coeso e compatto dovrebbe essere adeguatamente sostenuto da una chiara individuazione delle conseguenze derivanti dal mancato rispetto delle clausole relative agli assetti contrattuali e, soprattutto, da una chiara disciplina del conflitto di regolazione. Oltre a colmare questa carenza del Protocollo, la Commissione auspica un intervento legislativo sussidiario o recettizio delle regole endogene al sistema di relazioni industriali, così da importare all'interno dell'ordinamento statuale gli effetti previsti nell'ordinamento autonomo alle condizioni previste dalla medesima fonte.

44. La revisione del Protocollo dovrebbe considerare anche la situazione degli assetti contrattuali nei settori dei servizi nei quali sono in atto vasti processi di liberalizzazione e di privatizzazione, settori che presentano strutture contrattuali divergenti dal modello del Protocollo, soprattutto per quanto riguarda l'articolazione tra livello categoriale e livello aziendale. Significativa al riguardo è la situazione nel settore dei trasporti. Una maggiore aderenza degli assetti contrattuali di questi settori al modello del Protocollo dovrebbe consentire il superamento di prassi rivendicative non coerenti con la politica dei redditi, centrate sulla dimensione dell'impresa, nelle quali si sovrappongono temi organizzativi e temi salariali, ma anche di evitare fenomeni di dumping sociale distorsivi di una corretta concorrenza nei settori liberalizzati.

45. Per quanto riguarda il problema del recupero del differenziale tra inflazione programmata ed effettiva da effettuarsi in occasione del rinnovo biennale di categoria, la Commissione non ritiene utile una modifica dell'attuale disciplina. Essa, piuttosto, anche in considerazione delle tendenze dell'inflazione, ritiene auspicabile che si affermi un'interpretazione del principio del recupero che rispetti e sia coerente con lo spirito del Protocollo del 23 luglio 1993, il quale prevede che esso non operi automaticamente ma sulla base di criteri e di metodi propri della negoziazione collettiva.

46. Richiamata ed auspicata l'esigenza di evitare la sovrapposizione dei cicli negoziali, in particolare di quelli connessi alle erogazioni salariali, e pur lasciando alle parti, nella contrattazione nazionale di categoria, la predisposizione delle necessarie misure opportune, la Commissione richiama l'attenzione sul fatto che sarebbe sufficiente che le parti negoziali provvedessero a scaglionare le date di decorrenza degli aumenti retributivi definiti a livello di categoria e delle erogazioni retributive di secondo livello, in modo da evitare sovrapposizioni che producano picchi di aumento del costo del lavoro. Peraltro, tale problema potrebbe essere affrontato anche con la previsione di una possibile differente articolazione temporale dei cicli negoziali.

47. Il Protocollo del 23 luglio 1993, nel quadro della concertazione e

nella prospettiva di una crescente partecipazione, è volto ad improntare i comportamenti delle parti a principi e regole condivise al fine di prevenire, più che di comporre, possibili situazioni di conflittualità. Sembrerebbe pertanto opportuno incentivare, a sostegno della contrattazione collettiva, la definizione di procedure e/o la creazione di organismi bilaterali con funzioni istruttorie e di orientamento ma anche di composizione delle controversie in materia, procedure e/o organismi che potrebbero anche essere differenziati per livello (interconfederale, nazionale, territoriale, ecc.). Allo stesso tempo potrebbe essere giunto il momento perché le parti affrontino il tema della costituzione di un'agenzia per la contrattazione collettiva che potrebbe proporsi quale strumento per organizzare servizi di ricerca e formazione utili alle parti sociali in vista di successivi momenti negoziali; per offrire servizi di sostegno e promozione della cooperazione, su richiesta delle parti, anche in funzione di conciliazione e di mediazione; per fornire servizi di intervento arbitrale, secondo tecniche definite in sede legislativa e salva restando la natura volontaria dell'intervento dell'agenzia su richiesta congiunta delle parti.

48. La Commissione ritiene che nel corso della revisione del Protocollo del 1993 possa considerarsi anche l'opportunità che la rappresentanza degli attori sociali e, conseguentemente, l'ambito di applicazione della contrattazione collettiva possano allargarsi anche a categorie di prestatori diversi dai lavoratori dipendenti. La crescente diversificazione delle tipologie di lavoro, l'affermarsi quindi della necessità di regolare i "lavori" e non più unicamente il "lavoro", implica un ripensamento dell'insediamento rappresentativo delle parti sociali ed offre al contratto collettivo una nuova funzione regolatrice indirizzata verso categorie di prestatori variamente denominati ("coordinati", "parasubordinati", ecc.) che reclamano una tutela non necessariamente individuabile nella fonte legislativa. La Commissione segnala a questo proposito l'opportunità che si ricerchino in questa direzione le tecniche adeguate per sperimentare con la flessibilità e l'adattabilità del contratto collettivo i livelli di protezione sociale che consentano da un lato l'emersione delle fasce di lavoro dipendente oggi confuse con il lavoro autonomo e, dall'altro, l'individuazione, specialmente nei settori ad alta innovazione tecnologica e comunque nei servizi, di duttili strumenti di regolazione che riconoscano le originalità innegabili delle forme nuove di lavoro. Il dibattito attualmente in corso per un nuovo "Statuto dei lavori" potrebbe assegnare alle parti sociali un ruolo progettuale eventualmente da tenere presente nell'opera di revisione del Protocollo del 1993.

49. Preso atto che risulta sostanzialmente condiviso il modello di rappresentanza sindacale formalizzato nel Protocollo del 23 luglio 1993 e sviluppato successivamente nell'accordo interconfederale del dicembre 1993, la Commissione sottolinea la necessità che la sede concertativa promuova una revisione della legislazione di sostegno della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro, con particolare riferimento al Titolo III dello Statuto dei Lavoratori, coerente con lo spirito e la lettera del Protocollo stesso nonché della contrattazione collettiva. Tale legislazione sarebbe volta a favorire la costituzione e la diffusione delle rsu (anche a livello territoriale, con particolare attenzione alle piccole imprese) mantenendo e rafforzando il collegamento con i sindacati esterni anche ai fini di garantire il rapporto di coerenza tra i livelli contrattuali. A tale fine si segnala come utile modello di riferimento la riforma recentemente attuata nel settore delle pubbliche amministrazioni con il d.lgs. 4 novembre 1997 n. 39. Essa recepisce, infatti, dal Protocollo del 23 luglio 1993 il modello della rappresentanza unitaria eletta dalla generalità dei lavoratori (che



mantiene il collegamento con i sindacati esterni, potendo essere integrata da rappresentanti dei sindacati firmatari dei contratti nazionali ai fini della contrattazione a livello decentrato) e consente una misurazione della rappresentatività dei sindacati in base alla combinazione di due indici obiettivi, la percentuale delle deleghe per la contribuzione sindacale e la percentuale dei voti conseguiti nelle elezioni delle rsu.

50. L'auspicata revisione della legislazione di sostegno e del modello di rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro, e la conseguente possibilità di misurare la rappresentatività dei sindacati, potrebbe consentire alla sede della concertazione tripartita di affrontare, in maniera definitiva, anche prevedendo un opportuno intervento legislativo di sostegno, la questione dell'efficacia erga omnes dei contratti. Al fine di individuare la soluzione più soddisfacente tale questione potrebbe essere esaminata considerando tre profili principali: i) la generalizzazione dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi aziendali "che siano espressione della maggioranza dei lavoratori", secondo l'auspicio delle stesse parti sociali presente nel Protocollo del luglio 1993; ii) la generalizzazione dell'efficacia dei contratti nazionali di categoria, dove essa appaia necessaria "al fine di normalizzare le condizioni concorrenziali delle aziende", secondo l'impegno assunto dal Governo nell'ambito del Protocollo stesso; iii) la definizione di meccanismi per la trasposizione in Italia delle direttive in materia sociale e dei risultati del dialogo sociale europeo previste dal Trattato di Amsterdam.

#### Riferimenti bibliografici

AA.VV., L'accordo del 23 luglio, in "Prospettiva sindacale", 84, 1993.

AA.VV., Commentario del contratto collettivo dei metalmeccanici dell'industria privata, diretto da F. Carinci, B. Veneziani, Ipsoa, 1997.

P.G. Alleva, L'accordo del 23 luglio 1993: un'analisi critica, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2, I, 1993, p. 243 ss.

P.G. Alleva-Naccari, Rappresentanza sindacale tra referendum e riforma legislativa, in "l'Unità", 13 marzo 1995.

G. Arrigo, Concertazione e partecipazione nell'accordo del 23 luglio 1993, in AA.VV., Democrazia economica, Roma, Edizioni Lavoro, 1994, p. 15 ss.

G. Arrigo, Rappresentanze aziendali a confronto: canale unico e canale doppio, in M. De Sanctis (a cura di), Il sindacato nei luoghi di lavoro. Le rappresentanze sindacali unitarie, Roma, Edizioni Lavoro, 1994, p. 103 ss.

L. Angelini-P. Pascucci, I primi contratti di comparto del pubblico impiego riformato a confronto con la contrattazione privatistica. Il sistema delle relazioni sindacali, in L. Zoppoli (a cura di), Contratti collettivi a confronto: impiego pubblico, industria, servizi, Milano, F. Angeli, 1996.

G. Baglioni, Appunti sulla situazione e su possibili cambiamenti dell'assetto della contrattazione collettiva in Italia, in "Conquiste del lavoro", 25 settembre 1997.

M. Barbieri, Le politiche contrattuali dopo il Protocollo di luglio:

continuità e discontinuità degli assetti contrattuali nel pubblico impiego , in Cesos (a cura di), Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1993/94 , Roma, Edizioni Lavoro, 1995, p. 295 ss.

L. Bellardi, Le relazioni industriali e il protocollo del 23 luglio 1993, in "Lavoro Informazione", 18, 1993, p. 9 ss.

L. Bellardi, Continuità e innovazione nel protocollo del 23 luglio 1993 , in "Industria e Sindacato", 10, 1993, p. 13 ss.

L. Bellardi, Assetti contrattuali e rappresentanze sindacali unitarie: il Protocollo del 23 luglio 1993 e la sua applicazione nei ccnl dell'industria, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 4, I, 1995, p. 323 ss.

L. Bellardi, La contrattazione collettiva nel 1993 , in "Lavoro e Relazioni Industriali", 65, 1995, p. 161 ss.

L. Bellardi-L. Bordogna (a cura di), Relazioni industriali e contrattazione aziendale. Continuità e riforma nell'esperienza italiana recente, Milano, F. Angeli, 1997.

M. Biagi, Le nuove relazioni industriali, in "Diritto e Pratica del Lavoro", 33, 1993, p. 216 ss.

G. Capo, Cenni sugli incentivi di produttività nei rinnovi contrattuali del pubblico impiego , in "Massimario di giurisprudenza del lavoro", 1995, p. 484 ss.

F. Carinci, Piccole imprese e relazioni collettive, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 2, 1997, p. 3 ss.

D. Carrieri, Un accordo per il futuro , in "Lavoro Informazione", 18, 1993, p. 5 ss.

D. Carrieri, L'incerta rappresentanza , Bologna, il Mulino, 1995.

G. P. Cella, L'accordo fondamentale nel sistema italiano , in "Notiziario del lavoro", XIII, 73, luglio 1995.

G.P. Cella, Between Conflict and Institutionalization: Italian Industrial Relations in the 1980s and early 1990s , in "European Journal of Industrial Relations", v.1, 3, november 1995, pp. 385-404.

CNEL-Commissione dell'Informazione, Rapporto sulle retribuzioni e sul costo del lavoro, 1997 (versione provvisoria).

M. D'Antona, Il protocollo sul costo del lavoro e l'autunno freddo dell'occupazione, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 4, I, 1993, p. 411 ss.

M. Del Conte, L'evoluzione del concetto di tregua sindacale nell'accordo del 23 luglio 1993 , in "Diritto delle Relazioni Industriali", 2, 1994, p. 101 ss.

C. Dell'Aringa, Intervento , al Forum Tra i ccnl e i contratti aziendali; l'accordo di luglio alla prova, in "Lavoro e Relazioni Industriali", 3, 1995, p. 117 ss.

P. Garonna-P. Reboani, Politiques du temps, de travail e système de relations professionnelles: l'expérience italienne , in "Travail et Emploi", 48, juin 1991, pp. 48-58.

- E. Ghera, La riforma delle rappresentanze sindacali nel protocollo di luglio e nell'accordo interconfederale del 20.12.1993, in Ghera-Bozzao, La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro. 1970-1993, Sipi.
- G. Ghezzi, Grossi guai per la rappresentanza, Il Manifesto, 10 luglio 1993.
- G. Ghezzi, Considerazioni sull'accordo tra governo e parti sociali del 23 luglio 1993, in "Politica del diritto", 1994, p. 3 ss.
- G. Giugni, Protocollo di luglio: premessa per la riforma delle relazioni industriali, in "Lavoro Informazione", 15-16, 1992, p. 5 ss.
- G. Giugni, Ecco su quali scogli ci siamo arenati, in "la Repubblica", 2 luglio 1993.
- G. Giugni, L'accordo sul costo del lavoro: un'intesa densa di novità, in "Lavoro Informazione", 13, 1993, p. 5 ss.
- G. Giugni, Due anni di concertazione sociale, in "Notiziario del Lavoro", 73, 1995, p. 3 ss.
- G. Giugni., L'accordo di luglio alla prova, in "Lavoro Informazione", 1, 1996, p. 5 ss.
- G. Gramiccia, Prassi aziendali, interpretazione del contratto collettivo e protocollo, in "Massimario di giurisprudenza del lavoro", 1993, p. 415 ss.
- Intersind, Il Protocollo del 23 luglio 1993: bilancio e prospettive, Atti dell'incontro di Roma (9 aprile 1997), 1997.
- Isco, L'Accordo del luglio '93 e la dinamica salariale, in L'evoluzione congiunturale dell'economia italiana, Rapporto semestrale, 67, Isco, Roma, 1997.
- N. Leccese, Autonomia collettiva e composizione dei conflitti, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 1994, p. 149 ss.
- N. Leccese, Gli assetti contrattuali delineati dal Protocollo del luglio 1993 e i rapporti tra contratti collettivi di diverso livello, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", 4, 1997, p. 206 ss.
- F. Liso, Le misure di politica dell'impiego, in "Lavoro Informazione", 21, 1993, p. 5 ss.
- F. Lunardot-P. Tosi, Relazioni industriali in Europa, in "Diritto e pratica del lavoro", 16, 1993, p. 1047 ss.
- M. Napoli, La rappresentanza sindacale unitaria nell'accordo del luglio 1993, in M. De Sanctis (a cura di), Il sindacato nei luoghi di lavoro. Le rappresentanze sindacali unitarie, Roma, Edizioni Lavoro, 1994, p. 115 ss.
- S. Negrelli-T. Treu, L'integrazione europea come fattore di stabilità delle relazioni industriali italiane, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 1, 1994, p. 29 ss.
- S. Patriarca-F. Pellegrini, Contrattazione interconfederale, in Cesos (a cura di), Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1993/94, Roma, Edizioni Lavoro, 1995.

- M. Regini, Le implicazioni teoriche della concertazione italiana, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 72, 1996, p. 719 ss.
- M. Ricci, Il protocollo del 23 luglio 1993 sul costo del lavoro: verso l'istituzionalizzazione delle relazioni industriali? , in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", I, 2, 1993, p. 279 ss.
- M. Ricciardi, Stato e relazioni industriali, in Id. (a cura di), Gli studi di relazioni industriali negli anni '80 , Milano, F. Angeli, 1993, p. 211 ss.
- M. Ricciardi, Politiche retributive e relazioni industriali, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 71, 1996, p. 397 ss.
- M. Roccella, Azione sindacale e politica dei redditi: appunti sull'accordo triangolare del 23 luglio 1993, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2, I, 1993, p. 263 ss.
- G. Roma, I rinnovi contrattuali dell'industria nel 1994 , in "Lavoro Informazione", 1995, n. 15/16 (parte I), pp- 5-23 e n. 17 (parte II), pp. 5-26.
- G. Roma, La retribuzione nei rinnovi contrattuali nazionali (1994-1996) , in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 71, 1996.
- G. Romagnoli, Il sindacato dopo l'accordo: la partecipazione, in "il Mulino", 5, 1993, p. 951 ss.
- R. Santucci, Le retribuzioni incentivanti nel pubblico impiego , in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 71, 1996, p. 501 ss.
- A. Tosi, Rappresentanze di base e relazioni industriali , in "Italia Oggi", 15.10.1993.
- A. Tosi, Rappresentanze sindacali unitarie, un evento storico , in "Italia Oggi", 7.12.1993.
- A. Tosi, Due orientamenti a confronto , in "Idee", 3, 1995.
- A. Tosi, L'esito referendario e i suoi effetti sulle relazioni industriali , in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1, 1996, p. 43 ss.
- T. Treu, L'accordo del 23 luglio 1993: assetto contrattuale e struttura della retribuzione, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2, I, 1993, p. 215 ss.
- T. Treu, Il protocollo del 23 luglio: dalle parole ai fatti , in "Notiziario del Lavoro", 73, 1995, p. 50 ss.
- L. Tronti, La nuova regolazione della retribuzione: aspetti economici ed effetti sulle relazioni industriali, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 71, 1996, p. 429 ss.
- Telecom Italia, (a cura dell'Ufficio Studi Relazioni Industriali), Il Protocollo del luglio 1993. Spunti per un dibattito, AISRI, Milano, F. Angeli, 1998.

G. Zilio Grandi, Struttura della contrattazione e sistema di rapporti collettivi. Il 1993: una sorta di anno zero, in "Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari", Torino, 1997, p. 445 ss.

L. Zoppoli, Retribuzione, politiche dei redditi e tecniche regolative, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 71, 1996, p. 357 ss.

#### ALLEGATI

##### I documenti degli enti di ricerca

1. Accordo del luglio 1993 e dinamica salariale (Tabelle) Audizione dell'ISCO (26 settembre 1997)
2. Il Protocollo del 23 luglio '93: Bilancio e Prospettive. Intervento del prof. Angelo Tantazzi Audizione di Prometeia (3 ottobre 1997)
3. Politica dei Redditi, Dinamica Salariale e Sistema di Contrattazione Audizione della Banca d'Italia (3 ottobre 1997)
4. Note di Sintesi: valutazione e possibile revisione del Protocollo del 23 luglio 1993  
  
Audizione del Centro Europa Ricerche-CER (Audizione 3 ottobre 1997)
5. Rapporto sulle Retribuzioni e sul Costo del Lavoro, 1997 (versione provvisoria)  
  
Audizione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro - CNEL (10 ottobre 1997)
6. Rapporto sul Mercato del Lavoro, 1996 Audizione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro - CNEL (10 ottobre 1997)
7. Competizione e Giustizia Sociale. Terzo Rapporto CNEL sulla distribuzione e redistribuzione del reddito in Italia Audizione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro - CNEL (10 ottobre 1997)
8. Le Relazioni Sindacali in Italia 1995-1996. Rapporto CESOS. Audizione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro - CNEL (10 ottobre 1997)
9. La dinamica salariale nel periodo 1993-1997 Audizione dell'Istituto nazionale di statistica (10 ottobre 1997)

##### Le posizioni delle parti sociali

10. Prospettive di Revisione del Protocollo 23 luglio 1993 Posizione Confindustria - Audizione Associazioni dei Datori di Lavoro (7 novembre 1997)
11. Verifica Assetti Contrattuali. Protocollo 23 luglio 1993 Posizione CONFAPI - Audizione Associazioni dei Datori di Lavoro (7 Novembre 1997)

12. Documento della Confartigianato Posizione Confartigianato - Audizione Associazioni dei Datori di Lavoro (7 novembre 1997)
13. Promemoria UNCI Posizione UNCI - Audizione Associazioni dei Datori di Lavoro (7 novembre 1997)
14. Verifica del Protocollo 23/7/93. Valutazioni e Proposte di Modifica della CUQ  
  
Posizione Confederazione Unitaria Quadri - Audizione Associazioni dei Quadri (7 novembre 1997)
15. Confederazioni Generali sull'Attuazione del Protocollo sul Costo del Lavoro del 1993 Posizione CIDA - Audizione Associazioni dei Dirigenti (7 novembre 1997)