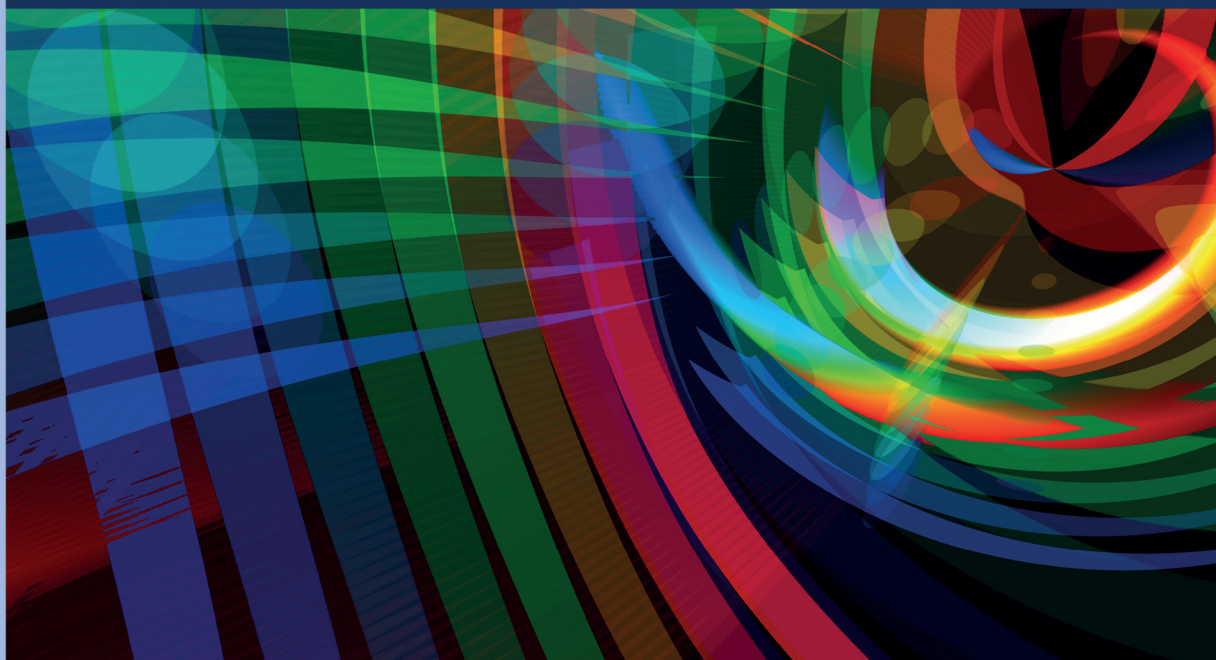


Commentario al contratto collettivo dei metalmeccanici

a cura di

Tiziano Treu



Giappichelli

Introduzione

di *Tiziano Treu*

Il contratto collettivo nazionale dell'industria metalmeccanica è stato oggetto nel tempo di vari commenti, fin da quello relativo al contratto storico del 1973, che si ritiene il primo significativo delle relazioni industriali del secondo dopoguerra (per rinvenire una regolazione contrattuale organica del settore bisogna riandare al testo del 1937, concluso in piena epoca corporativa ed emblematico di quella concezione).

Gli autori hanno ritenuto che il contratto collettivo del 2021, concluso a quasi cinquant'anni da quell'accordo storico, meritasse una attenzione e un commento particolare, anzitutto ma non solo per la ricorrenza.

In questi cinquant'anni la contrattazione collettiva del settore ha mantenuto una importanza centrale da tutti riconosciuta non solo per questa industria ma per l'intero sistema delle relazioni industriali e di lavoro del paese.

Come mostrano varie analisi, da ultimo la ricerca curata dal CNEL e Federmeccanica sulla storia contrattuale del settore, tale centralità e continuità sono tutto tranne che segno di staticità.

I contratti del settore hanno svolto spesso un ruolo pilota nelle evoluzioni delle vicende sindacali del dopoguerra, riflettendone e talora enfatizzandone i caratteri peculiari, comprese le tensioni e le contraddizioni.

Le ultime due tornate contrattuali, quella del 2016 e quella del 2021 hanno introdotto profonde innovazioni rispetto al passato: un vero rinnovamento come è voluto sottolineare, sia nel percorso formativo dell'intesa messo in atto da Federmeccanica e dai sindacati, questa volta attivi in modo unitario, sia negli obiettivi e nei contenuti del testo finale.

L'importanza di queste innovazioni e la volontà di darne conto in dettaglio per le varie implicazioni giuridiche e gestionali, sono i motivi che hanno spinto gli autori a scrivere questo commentario, e tali motivi hanno influito anche sulla impostazione che si è voluto dare ai vari commenti.

Anzitutto si è ritenuto utile accompagnare la analisi delle varie clausole contrattuali con sia pur sintetici richiami ai precedenti storici e inoltre contestualizzarla con riferimenti al sistema delle relazioni sindacali e alle normative di legge.

Entrambe queste scelte sono finalizzate a far cogliere non solo il rilievo pratico delle varie clausole, ma la loro portata innovativa (o confermativa) rispetto al contesto legislativo e sindacale nonché le possibili implicazioni di sistema.

I riferimenti normativi e contrattuali richiamati nei commenti sono corredati ove opportuno con la indicazione delle decisioni giurisprudenziali più rilevanti riguardanti la interpretazione dei testi in questione; viceversa sono stati contenuti al minimo i richiami dottrinali (dopo).

Per lo stesso motivo si è ritenuto di non considerare isolatamente i vari articoli ma di organizzare i commenti per grandi istituti, così da facilitarne una comprensione unitaria.

In questa introduzione alla lettura dei vari capitoli del commentario mi sembra utile svolgere qualche considerazione di insieme sul rilievo del contratto collettivo dei metalmeccanici nel sistema delle relazioni di lavoro, e sottolineare la importanza innovativa di alcuni degli istituti contrattuali quali sono emersi in particolare nel contratto del 2016 e in quello del 2021.

Le novità espresse in questi istituti sono una significativa risposta delle parti sociali e di quelli del settore ai grandi cambiamenti intervenuti di recente nella nostra economia e in particolare nella industria metalmeccanica (vedi ricerca).

Una prima serie di considerazioni riguarda il ruolo del contratto nazionale nelle relazioni industriali e i suoi rapporti con la contrattazione decentrata. Si tratta come è noto di un tema da sempre discusso e critico nel nostro sistema contrattuale non solo di questo settore, e sul quale la recente contrattazione dei metalmeccanici offre risposte di particolare importanza a mio avviso anche in prospettiva.

Anzitutto è da sottolineare che nonostante le grandi trasformazioni che hanno attraversato la nostra economia il contratto nazionale ha mantenuto un ruolo centrale di baricentro del nostro sistema contrattuale multilivello, smentendo non poche profezie di un suo inevitabile declino.

Mi limito a rilevare fra i motivi di tale rilevanza il fatto che nel corso dei decenni il contratto metalmeccanici ha mantenuto una forte identità in rispondenza alla consistenza e stabilità della struttura economica del settore più marcata di quella riscontrabile in altri settori e il fatto che la identità regolativa ha ricevuto sostegno dalla stabilità economica.

Per altro verso come si vede anche dagli istituti qui esaminati questo contratto nazionale ha saputo combinare una continuità di fondo in alcuni suoi tratti principali e per altro verso è riuscito a rinnovarsi in molti dei suoi obiettivi e contenuti, svolgendo spesso un ruolo di apripista, di pattern setting, per l'intero sistema di relazioni industriali.

Dai commenti riportati di seguito si può riscontrare una sostanziale continuità, più marcata di quanto sia normalmente riconosciuto, in alcuni istituti contrattuali: dalle regole principali su rapporto di lavoro (vedi il commento di Armando Tursi) a quelle sull'orario di lavoro (Antonella Occhino), alla disciplina speciale dell'aprendistato (Pierantonio Varesi), alle regole contrattuali connesse alla normativa

di legge su salute e sicurezza (Marco Lai), e a quelle pure collegate strettamente alla disciplina legislativa sui fondi di previdenza completa e di assistenza sanitaria (Angelo Pandolfo).

In tali istituti il contratto del 2021 ha soprattutto operato un consolidamento delle regole introdotte via via nel tempo, in particolare di alcune innovazioni adottate dal contratto del 2016.

Tale consolidamento è stato accompagnato da integrazioni e perfezionamenti su punti specifici suggeriti dalla esperienza e dai cambiamenti del contesto esterno, secondo una logica incrementale, anch'essa significativa di relazioni sindacali mature.

A questa continuità di rapporti e di risultati ha contribuito non poco la stabilità della struttura contrattuale basta sui due livelli, nazionale e aziendale, e un coordinamento fra tali livelli che – come rileva anche il commento di Mariella Magnani – corrisponde a un modello di decentramento organizzato, il quale ha saputo resistere a tensioni ricorrenti nel tempo specie all'interno dei sindacati.

Anche le clausole di coordinamento fra i due livelli hanno manifestato una relativa stabilità nel tempo nonostante le tensioni fra le parti e l'intervento "destrutturante" del legislatore (legge n. 148/2011).

Le deroghe al quadro nazionale (intese modificative nel linguaggio edulcorato del testo contrattuale) sono state controllate e utilizzate con parsimonia, in ciò favorite da una giurisprudenza che ne ha contenuto l'ambito di operatività (Magnani).

Tale controllo ha permesso di evitare rotture del quadro contrattuale e per altro verso ha contribuito a permettere ampi margini di intervento e di adattabilità alla contrattazione decentrata. Tale tendenza è stata inoltre in parte favorita anche dal riconoscimento di una qualche maggiore autonomia negoziale alle strutture aziendali.

Sul piano strutturale tale coordinamento e controllo della struttura contrattuale è stato sostenuto dalla (relativa) compattezza delle organizzazioni nazionali delle due parti che si è mantenuta nel tempo pur nell'indebolimento della consistenza di entrambe.

La stabilità di questa struttura appare il segno di un consenso diffuso circa il ruolo del contratto nazionale quale strumento di regolazione generale e comune di una categoria (ritenuta) omogenea.

Tale contratto proprio in quanto costruito a maglie larghe e con funzione di garanzia (enfaticizzata nelle ultime versioni) ha saputo tenere insieme i tanti dualismi italiani, in specie quelli fra piccole e grandi aziende, e in parte anche fra le aree del nord e del sud.

La stabilità di tali clausole negoziali di raccordo fra livelli contrattuale, nonostante abbia trovato riscontro in regole simili concordate in sede interconfederale, ha tuttavia un punto di debolezza nel fatto che la efficacia di queste regole sconta la loro natura solo obbligatoria, con la conseguenza che la loro violazione non comporta la invalidità degli accordi stipulati in violazione (anche dalle strutture periferiche delle organizzazioni stipulanti).

Le parti negoziali, non solo in questo settore, hanno ricercato strumenti indiretti di vario genere per cercare di correggere questa debolezza conseguente alla natura privatistica del nostro sistema contrattuale.

Una risposta al problema di indubbio rilievo per la funzione del contratto nazionale e per l'equilibrio della struttura contrattuale, è stata data nel contratto dei metalmeccanici (del 2016 confermato nel 2021) operando sulla regolazione delle dinamiche salariali centrali e decentrate.

Mi riferisco al fatto che tali contratti hanno superato il riferimento tradizionale degli aumenti retributivi alla previsione della inflazione attesa, sostituendo tale riferimento con la nuova regola che questi aumenti devono essere invece definiti in base a una valutazione *ex post* dell'andamento effettivo della inflazione.

Tale novità (vedi il commento Vincenzo Ferrante) ha avuto l'effetto di ridimensionare gli automatismi salariali, motivandolo con la necessità di valorizzare incrementi negoziati e dinamici in generale e in particolare quelli da attivare in sede decentrata.

Tale obiettivo è confermato e rafforzato dalla riaffermazione negli stessi contratti dell'importanza di stabilire in sede di contrattazione aziendale una correlazione virtuosa fra aumenti retributivi e incrementi di produttività.

Per altro verso questa regola, da tempo presente nella contrattazione nazionale ma solo parzialmente seguita, è stata rafforzata nella sua effettività dalla previsione, anche qui introdotta nel 2016 e confermata nel 2021, che gli incrementi nazionali dei minimi tabellari assorbono gli aumenti individuali e gli eventuali aumenti salariali fissi concordati in sede aziendale.

L'obiettivo dichiarato e di evitare sommatorie fra i diversi elementi retributivi e duplicazione di costi così da dare più spazio alla contrattazione decentrata per aumenti legati al miglioramento dei fattori produttivi.

Queste due novità introdotte nei contratti si rafforzano vicendevolmente e operano nel senso di ampliare gli spazi e lo stesso ruolo della contrattazione aziendale, agendo sulla materia retributiva che ne è tradizionalmente il motore principale.

La valorizzazione della contrattazione decentrata, aziendale in specie, è stata perseguita da parte degli stessi contratti con altri strumenti indiretti sempre facenti leva sulle dinamiche retributive.

Le pressioni competitive sui costi aziendali che hanno portato le parti a dover contenere le dinamiche retributive nazionali, ha indotto i contraenti a compensare con altre soluzioni la riduzione degli aumenti monetari al disotto delle dimensioni usuali (e alle richieste sindacali).

Si tratta di tre principali soluzioni (risposte).

Una prima risposta è stata di "aggiungere" all'aumento retributivo risultante secondo la valutazione e le regole contrattuali usuali, una voce specifica destinata a valorizzare anche sul piano retributivo.

Le implicazioni del nuovo inquadramento professionale introdotto dal contratto: cioè per un verso la sua maggiore funzionalità ai fini di una gestione aziendale

e del lavoro adatta al nuovo contesto tecnologico e organizzativo e per altro verso la accresciuta professionalità dei lavoratori in ipotesi derivante dal nuovo inquadramento.

Il contenimento degli aumenti retributivi è stato “compensato” oltre che con questa valorizzazione della professionalità, anche con due istituti di valore economico ma non monetari. Le parti hanno convenuto di introdurre nella posta di scambio contrattuale una quota di risorse rivolte al *welfare* integrativo, destinate in specie alla sanità complementare, e un monte ore da impegnare nella formazione configurata come diritto individuale dei lavoratori.

La previsione di questi due istituti, previsti nel contratto del 2016 e rafforzati nel 2021, indica la volontà dei contraenti di arricchire il tradizionale contenuto del rapporto di lavoro, integrando lo scambio fra lavoro e retribuzione con elementi nuovi di carattere personalistico, cioè risplendenti a bisogni emergenti dei lavoratori e significativi del valore centrale della persona nella prestazione di lavoro.

Ambedue gli istituti sono destinati ad arricchire la “dote” che il contratto nazionale riserva alla contrattazione decentrata dove devono esserne tipicamente definiti i contenuti e la gestione.

Inoltre la novità è tanto più rilevante in quanto entrambi gli istituti hanno connotazioni potenzialmente partecipative, cioè richiedono di essere implementati non in maniera unilaterale a statica, ma attraverso procedure condivise fra le parti nella quotidianità della gestione aziendale.

In effetti *welfare* contrattuale e diritto individuale alla formazione sono due contenuti ormai divenuti centrali e qualificanti nella contrattazione sia nazionale sia decentrata e come tali fatti oggetto di favore anche da parte del legislatore.

Non è questa la sede per apprezzare l’impatto di tali soluzioni sullo, sviluppo quantitativo e qualitativo della contrattazione decentrata, aziendale in specie: un apprezzamento del resto reso particolarmente difficile dal contesto di grande incertezza in cui si trovano ad operare non solo le relazioni industriali. Le ricerche sul tema, compresa quella già ricordata condotta dal CNEL e Federmeccanica, indicano che gli spazi aperti alla contrattazione aziendale con le innovazioni sopra ricordate non sono stati sufficienti a promuovere la diffusione di questa che è rimasta sostanzialmente immutata o ha registrato incrementi modesti al di sotto delle aspettative. Il che ha indotto gli autori della ricerca a domandarsi se l’obiettivo di generalizzare la contrattazione decentrata non sia da ritenersi impraticabile o se debbano ricercarsi altre soluzioni, come quella più volte avanzata da parte sindacale di puntare anche sulla contrattazione territoriale, sostenendola con specifiche incentivazioni.

Una seconda area di rinnovamento contrattuale collegata a quella appena ricordata riguarda la regolazione e lo sviluppo delle istituzioni paritetiche e dei procedimenti partecipativi. Su tali istituzioni si soffermano vari commenti: di Michele Faioli, in particolare sulle commissioni paritetiche per inquadramento e formazione, ma anche con riflessioni generali, di Angelo Pandolfo sui fondi di previ-

denza e assistenza sanitaria complementari, di Marco Lai sulle istituzioni partecipate per salute e sicurezza, di Antonella Occhino sulla commissione per la regolazione del lavoro agile.

La presenza di istituzioni paritetiche di vario genere non è nuova nella nostra contrattazione, non solo del settore metalmeccanico. Ma le regole e i modelli organizzativi previsti in particolare nel rinnovo contrattuale del 2021 hanno raggiunto una organicità e complessità funzionale senza precedenti, stimolata in buona misura dalle novità introdotte nei vari istituti di merito.

Non a caso due commissioni di particolare importanza regolate dal recente contratto riguardano una la formazione, della cui valorizzazione si è appena detto, e la seconda gli inquadramenti professionali che costituiscono un'altra innovazione, forse in assoluto la più rilevante, del contratto del 2021.

Rinviando al commento di merito scritto da Faioli mi preme sottolineare le novità organizzative e finalistiche di queste due commissioni paritetiche.

La commissione informazione si segnala non solo per il valore protettivo e soprattutto promozionale del diritto soggettivo a essere formato (anche) all'interno del rapporto di lavoro, ma per il procedimento partecipativo sindacale in cui tale diritto si può esercitare.

Il procedimento, gestito dalla Commissione, muove da una fase di informazione consultazione sul progetto formativo aziendale preceduta da una analisi dei fabbisogni formativi e dal bilancio delle competenze, e che può comprendere anche una funzione conciliativa arbitrale avanti alla commissione territoriale in caso di divergenze sulla formazione (aspetto del procedimento alquanto innovativo).

Inoltre l'organizzazione della formazione può avvenire anche mediante una piattaforma digitale gestita dalla commissione paritetica nazionale, destinata ad agevolarne la fruizione dai lavoratori oltre che a registrarne i risultati sul libretto digitale formativo del singolo.

La commissione nazionale sull'inquadramento è chiamata a svolgere il monitoraggio sul nuovo sistema di classificazione introdotto dal contratto del 2021, a elaborare i nuovi profili professionali, gestire eventuali contenziosi, proporre nuove esemplificazioni e spingere a sperimentazioni aziendali.

Faioli sottolinea il collegamento di questa commissione con quella della formazione osservando che la formazione continua diventa lo strumento principale per applicare il nuovo modello di inquadramento che è diretto a valorizzare le competenze e la autonomia dei lavoratori e a promuoverne la mobilità aziendale.

Il contratto del 2021 regola e rafforza una serie di altre commissioni paritetiche. L'importanza della regolazione legislativa e contrattuale su salute e sicurezza è stata confermata con drammatica evidenza nel corso della emergenza Covid, dove la evoluzione delle regole di contrasto e di prevenzione della epidemia si è avvalsa di un forte coinvolgimento dei lavoratori e delle loro rappresentanze all'interno dei luoghi di lavoro.

Il commento di Lai segnala il ruolo della commissione nazionale prevista da

contratto in esame per sviluppare la prevenzione e la regolazione della materia, anche in collaborazione con l'Inail; per diffondere la formazione dei lavoratori anche in forme innovative, come strumento essenziale per alimentare una cultura della sicurezza.

L'autore sottolinea la importanza dei diversi istituti di partecipazione dei lavoratori nei luoghi di lavoro e delle nuove forme di partecipazione anche territoriale: questi istituti dovranno dimostrarsi in grado di coinvolgere in modo diretto i lavoratori soprattutto nella azione di prevenzione dei rischi insorgenti nel lavoro, quelli tradizionali come quelli nuovi legati all'uso delle tecnologie digitali, compreso il lavoro a distanza.

Due istituzioni paritetiche nazionali, da tempo previste dai contratti, non solo del settore metalmeccanico, sono i fondi pensione e quelli di sanità integrativa, di cui si occupa il contributo di Angelo Pandolfo. Si tratta di istituti che hanno acquisito importanza centrale nel sistema di protezione sociale e una propria identità, distinta dalle varie voci retributive; motivo per cui Pandolfo auspica che nel prossimo rinnovo vengano inseriti in un titolo a parte, comprensivo anche dei vari benefits che si sono sviluppati nel *welfare* aziendale.

L'autore sottolinea come la contrattazione collettiva abbia contribuito nel tempo allo sviluppo di tale "secondo *welfare*" entro i confini e con il sostegno previsti dalla legislazione, uno sviluppo che ha portato a una grande consistenza e inclusività dei due fondi nazionali del settore, Cometa e Metasalute.

Lo stimolo fiscale ha contribuito più di recente allo sviluppo su base nazionale anche degli altri benefits di *welfare*, originariamente costituiti su base aziendale.

Il ricorso a una commissione bilaterale è previsto dal contratto in esame anche per la regolazione del lavoro agile che, uscito dalla fase emergenziale del Covid, sta diventando strutturale anche nel settore industriale e metalmeccanico. Il commento di Antonella Occhino nel rilevare come la regolazione contrattuale dell'orario di lavoro sia nel segno della continuità con i precedenti, ritiene significativo che le parti abbiano voluto affidare a una commissione paritetica la definizione del quadro normativo per il lavoro agile a partire dall'esercizio del diritto alla disconnessione, dei diritti sindacali, la tutela della privacy, degli strumenti di lavoro informatici e del diritto alla formazione, sul presupposto di una riaffermazione del principio della parità di trattamento fra lavoratori operanti a distanza e in presenza.

Tale rinvio a una commissione appare significativa all'autore in quanto più adatta di una previsione contrattuale definita a cogliere in via procedurale una realtà mutevole e ancora non definita come il lavoro agile. Lo stesso protocollo nazionale del 6 dicembre 2021 intervenuto a breve distanza dal contratto dei meccanici contiene una regolazione leggera con linee di indirizzo che costituiscono punto di partenza per una futura regolazione da affidarsi essenzialmente alla contrattazione.

A commento di questa serie di normative merita di essere rilevato che il ricorso a commissioni paritetiche per la regolazione di molti istituti contrattuali non è significativo solo per la molteplicità dei temi per cui viene previsto ma perché indica una significativa modificazione della tecnica regolativa da parte dei contratti collettivi (oltre che dal legislatore) che integra e talora sostituisce la tradizionale regolazione “sostantiva” con una normativa essenzialmente procedurale e partecipata. Si tratta di una modifica che sembra adattarsi a scenari del lavoro e dei sistemi produttivi in rapida e profonda transizione, che tende a sfuggire a regole fisse e può invece meglio cogliersi con un approccio procedurale.

Il rinnovamento del sistema degli inquadramenti professionali è un’altra innovazione del contratto del 2021, forse quella più densa di implicazioni per il futuro della gestione del lavoro nelle aziende del settore metalmeccanico.

Premessa

di *Mariella Magnani e Tiziano Treu*

SOMMARIO: 1. Un po' di storia. – 2. I rapporti tra i due livelli negoziali nella Premessa. – 3. Le intese modificative del CCNL (rinvio).

1. Un po' di storia

La premessa del contratto dei metalmeccanici ha una lunga ed interessante storia alle spalle. Introdotta nel rinnovo del 1963 a seguito del Protocollo d'intesa 5 luglio 1962 Intersind-ASAP, essa è rimasta invariata in tutti i rinnovi successivi fino al 1990, accompagnata da un allegato 4, aggiunto nel 1970.

Il protocollo Intersind-ASAP fissava i principi generali di un nuovo sistema di contrattazione, detto di “contrattazione articolata”. Tale protocollo ebbe poi un'efficacia diffusiva anche riguardo alle imprese private e fu recepito dai contratti collettivi, innanzitutto dei metalmeccanici, poi dell'intero settore industriale.

Il sistema di contrattazione era articolato perché, al livello nazionale di categoria, si affiancava un livello, talora di settore (ad es. per i metalmeccanici il settore navalmecanico), ma soprattutto aziendale. Esso era ordinato nel senso che era il contratto collettivo nazionale a rinviare (c.d. clausola di rinvio), per la disciplina di certe materie, alla contrattazione collettiva aziendale. E chiave di volta dell'intero sistema erano le c.d. clausole di tregua sindacale, attraverso le quali i sindacati si impegnavano a non proclamare e a non sostenere scioperi per la modifica di quanto convenuto nei contratti conclusi ai vari livelli, in specie nel contratto nazionale, nell'arco temporale di vigenza degli stessi.

Nel 1969 il sistema di contrattazione articolata, pur rimasto formalmente inalterato, di fatto venne travolto dal c.d. autunno caldo: le forme di rappresentanza spontanea dei lavoratori, in particolari i consigli di fabbrica, che nacquero al di fuori delle (e in opposizione alle) associazioni sindacali, si presentavano come interlocutori dei singoli datori di lavoro nella contrattazione collettiva, non riconoscendosi nel sistema contrattuale e, dunque, nelle limitazioni di competenza poste dal contratto nazionale.

Si passò così ad un sistema di contrattazione c.d. non vincolata. Contrattazione nazionale e contrattazione aziendale correvano parallele: a livello aziendale, di fatto, a seconda dei rapporti di forza, poteva essere rinegoziato tutto, anche materie già disciplinate dal contratto nazionale.

Il rinnovo contrattuale del 1970 venne alla luce faticosamente, soprattutto a causa della contrapposizione delle parti in ordine alla materia trattata nella Premessa, vale a dire in ordine ai rapporti tra contrattazione nazionale e contrattazione aziendale. In particolare, erano gli industriali a volere porre mano ad una nuova regolamentazione generale del sistema contrattuale, che riconducesse la contrattazione aziendale in un alveo predeterminato.

La situazione di stallo negoziale fu sbloccata da un decisivo intervento del Ministro del lavoro, la cui mediazione fornì la via di uscita attraverso un abile compromesso, formalizzato in un documento riportato in allegato al testo contrattuale (appunto, l'allegato 4).

Da un lato si conveniva di non rimuovere la premessa dal testo contrattuale, dall'altro si rinviava, "in relazione con la prassi acquisita ed acquisibile", l'esame congiunto della materia della contrattazione aziendale ad un momento successivo alla stipulazione dell'accordo.

Pur essendo stata riprodotta, come si è evidenziato, in occasione dei successivi rinnovi contrattuali, fino a quello del 1990, la Premessa del contratto dei metalmeccanici perse qualsiasi valore prescrittivo. Nel corso del famoso caso "La Precisa"¹, con riferimento all'obbligo di tregua sindacale nella stessa contenuto, i giudici confermarono che la premessa era priva di valore giuridico e il problema non fu più sollevato da parte imprenditoriale.

Il contesto di sovrapposizione tra le competenze dei diversi livelli (in particolare nazionale ed aziendale) è rimasto inalterato fino a quando non è stato stipulato lo "storico" Protocollo del 23 luglio 1993, attraverso il quale si è cercato di riordinare il sistema di contrattazione collettiva, prevedendo due livelli di contrattazione (nazionale e aziendale) o "alternativamente territoriale, laddove previsto, secondo l'attuale prassi nell'ambito di specifici settori", senza alcuna sovrapposizione di competenze.

Nel Protocollo del 1993 si prevedeva infatti espressamente che "la contrattazione aziendale riguarda materie e istituti diversi e non ripetitivi rispetto a quelli retributivi propri del CCNL"; e che "le erogazioni del livello di contrattazione aziendale" sono strettamente legate alla produttività o alla redditività dell'impresa.

Al Protocollo del 1993 è stato attribuito giustamente, nelle condizioni date, un valore storico. Esso ha esercitato una notevole influenza sulla stabilizzazione

¹ Trib. Padova 4 luglio 1973, in *Foro it.*, I, c. 3206 ss.; App. Venezia 29 aprile 1976, *ivi*, 1976. I, c. 1701 ss. Sull'intera vicenda cfr. F. Liso, *Osservazioni sul contratto dei metalmeccanici privati e clause di pace*, in *Riv. giur. lav.*, 1972, I, p. 355 ss.

dell'assetto contrattuale e sul contenimento della dinamica salariale, sostenuto dalla sempre incombente pressione (anche europea) di risanamento economico del Paese.

La Premessa del contratto collettivo dei metalmeccanici del 1994, finalmente rinnovata e vincolante nei limiti della sua natura negoziale, riproduceva sostanzialmente i contenuti del Protocollo del 23 luglio del 1993, assumendone come proprio lo spirito. In particolare, per quanto concerne la contrattazione a livello aziendale sanciva, al pari del Protocollo, che essa dovesse riguardare solo “materie ed istituti diversi e non ripetitivi rispetto a quelli propri del CCNL” e venisse pertanto “svolta per le materie stabilite dalle specifiche clausole di rinvio del contratto collettivo nazionale di lavoro, in conformità ai criteri e alle procedure ivi indicate”.

Successivamente, di rinnovo in rinnovo, si è arrivati alla formulazione attuale che compare nel contratto collettivo a partire dal 2016.

2. I rapporti tra i due livelli negoziali nella Premessa

La Premessa del contratto dei metalmeccanici, come quella di altri contratti nazionali di categoria, regola, come si è già evidenziato, i rapporti fra i due livelli negoziali, centrale e decentrato, caratteristici del nostro sistema contrattuale.

I suoi contenuti si sono arricchiti nel tempo, come vedremo, fino alla versione del contratto stipulato nel febbraio 2021, in cui a una sintetica premessa si sono aggiunte alcune clausole integrative nella sezione terza, intitolata al sistema di regole contrattuali (v. *infra*).

La regolazione dei rapporti fra livelli contrattuali resta comunque il contenuto essenziale di prevalente rilievo in quanto determina il modello di decentramento della struttura contrattuale, più o meno controllata dal centro. Come tale essa ha effetti non solo sulla ripartizione di competenze delle parti a negoziare al centro e alla periferia del sistema, ma anche sulla distribuzione del potere nelle organizzazioni di rappresentanza. Per questo si ritiene opportuno esaminarla in dettaglio anche con una retrospettiva storica, in modo da collocarla nel quadro del sistema complessivo di relazioni industriali.

Un primo rilievo da esplicitare è che, nonostante la importanza del tema e il fatto che la competenza regolatoria in proposito sia sempre stata affermata in capo ai contratti nazionali di categoria, questi, compreso il contratto in esame, per lungo tempo non gli hanno dedicato una sezione specifica; e anche la versione recente rimane abbastanza scarna, cosicché per cogliere il senso complessivo della regolazione del sistema contrattuale essa va letta insieme ad altre norme sparse in diverse parti del contratto.

Il motivo di tale stringatezza non sta solo nel fatto che la materia in questione non rappresenta propriamente un istituto contrattuale, ma appunto una premessa

di quadro, di carattere obbligatorio-istituzionale, secondo la classificazione usata in dottrina, alle clausole di merito normative in senso proprio.

In realtà il fatto è che la regolazione dei rapporti fra i vari livelli contrattuali ha una importanza che va oltre l'ambito e le dinamiche di una singola categoria, essendo ritenuta decisiva per l'equilibrio dell'intero sistema di relazioni industriali. Anzi si è rivelata il punto critico di ogni politica dei redditi, comprese quelle tentate nel nostro paese con alterne fortune.

Per questo il rapporto fra i livelli contrattuali è sempre stato oggetto di interventi regolatori diretti da parte dei vertici delle confederazioni, con non poche oscillazioni nel tempo e talora con tensioni rispetto alle dinamiche negoziali delle varie categorie.

Le reazioni dei contratti nazionali di categoria sono state diverse, talora di mera riproduzione delle indicazioni confederali, altre volte con qualche variante o con la ricerca, come nel caso dei metalmeccanici, di interventi specifici volti a modificare nel merito l'equilibrio fra le dinamiche dei livelli negoziali.

La Premessa del contratto del 1994 conteneva una duplice precisazione, riportata dal protocollo Ciampi del 1993, secondo la quale "la contrattazione aziendale riguarderà materie e istituti diversi e non ripetitivi rispetto a quelli propri del CCNL" e "per le materie stabilite dalle specifiche clausole di rinvio del contratto nazionale di lavoro, in conformità ai criteri e alle procedure ivi indicate".

Si tratta in realtà non di innovazioni ma di esplicitazioni di regole già presenti, una insistenza che si ripeterà anche in seguito e che si può probabilmente spiegare col tentativo di rispondere a una perdurante situazione di scarsa aderenza delle prassi negoziali in azienda alle direttive del contratto nazionale.

Per altro verso è significativo che, entro la regola così precisata, il contratto nazionale dei metalmeccanici, come pure altri accordi delle categorie principali, lasciasse ampio spazio alle materie negoziabili a livello aziendale, segnando la tendenza, confermata e rafforzata negli anni successivi, a riconoscere al secondo livello negoziale la qualità di strumento innovativo e flessibile per regolare le diverse e variabili situazioni dei rapporti di lavoro nelle imprese².

Le due formulazioni menzionate restano sostanzialmente immutate nei contratti nazionali successivi, da quello del 1999 fino a quelli del 2016 e del 2021, sia pure con richiami reiterati agli accordi interconfederali conclusi nel periodo: oltre a quello del 1993, l'accordo interconfederale Confindustria del 15 aprile 2009, l'accordo interconfederale unitario del 28 giugno 2011.

Per quanto riguarda i soggetti titolari della contrattazione di secondo livello, la novità maggiore introdotta dai principali contratti nazionali e poi generalizzata dal patto sociale del 1993 è costituita dal riconoscimento della competenza negoziale

² L. Bordogna, *Un cinquantennio di contrattazione nazionale: persistente centralità e sfide future*, in AA.VV., *Dalla prima alla quarta rivoluzione industriale storia delle relazioni industriali dei metalmeccanici*, RCS, Milano, 2021, p. 291.

alle rappresentanze sindacali unitarie. Peraltro, tale riconoscimento non fa venire meno il ruolo delle strutture territoriali delle organizzazioni delle due parti. In effetti entrambe le parti ritengono che la presenza di tali strutture costituisca uno strumento funzionale (necessario) a rafforzare il controllo interno del sistema contrattuale.

Le organizzazioni sindacali e datoriali lo fanno per motivi diversi e legati al contesto delle varie fasi delle nostre relazioni industriali. È significativo ad es. che il manifesto della Federmeccanica del 1984 ritenesse necessario limitare e controllare dal centro la contrattazione aziendale perché le sue dinamiche di allora si erano rivelate una delle cause più incisive e negative dell'egualitarismo. In tempi più recenti la contrattazione di secondo livello viene apprezzata dai datori di lavoro come strumento di flessibilità, ma che ancora una volta non deve alimentare dinamiche salariali incontrollate. Mentre le organizzazioni sindacali sottolineano soprattutto la urgenza di promuoverne una maggiore diffusione, sia pur controllata dal centro, per garantirne i benefici alla generalità dei lavoratori, specie delle piccole imprese.

La questione della agibilità generale della contrattazione di secondo livello è fra le più contrastate del nostro sistema e a tutt'oggi irrisolta. Mentre la insistenza delle formule riportate relative al controllo delle sue dinamiche è ancora una volta indicativa della debole effettività di questa regolazione.

3. Le intese modificative del CCNL (rinvio)

Un tema rilevante ai fini del rapporto fra i livelli contrattuali è contenuto non nella premessa al contratto nazionale, ma in una sezione specifica di tutti gli ultimi CCNL: la sezione III intitolata al sistema di regole contrattuali (v. *infra*).

Ci si riferisce alla questione delle c.d. intese modificative del contratto nazionale che è stata al centro di forti controversie, non solo fra le confederazioni sindacali, fino alla rottura in occasione dell'accordo quadro del 2009, ma anche in sede politico parlamentare.

Alla base della rottura verificatasi in occasione dell'accordo quadro del 22 gennaio 2009 stanno le diverse posizioni delle confederazioni (CGIL da una parte e CISL UIL dall'altra) circa la opportunità di ammettere deroghe in sede aziendale alle regole del contratto nazionale, comprese in particolare deroghe in senso peggiorativo rispetto alle condizioni definite in sede nazionale.

La rottura non si ricomponne, tanto che il contratto collettivo dei metalmeccanici del 2009 registra una firma separata, anche se la formulazione ivi adottata riduce alquanto la possibilità di deroghe rispetto alla versione alquanto permissiva dell'accordo quadro.

In particolare, il contratto specifica una serie di temi esclusi dalle possibili intese modificative del contratto nazionale, quali minimi tabellari, aumenti periodici

di anzianità, elemento perequativo, diritti individuali derivanti da norme inderogabili di legge. Si tratta di temi di grande rilevanza pratica e di principio che non a caso resteranno fra quelli esclusi dalle deroghe fino ai contratti recenti.

D'altra parte, lo stesso contratto del 2009 stabilisce che alcuni aspetti delle deroghe devono essere indicati negli accordi, quali obiettivi, durata, riferimenti puntuali agli articoli del CCNL oggetto di modifica, oltre che le ragioni motivanti la modifica che sono riconducibili alla necessità di fronteggiare crisi economiche, ma anche di favorire investimenti e progetti di sviluppo aziendale³.

Soprattutto il Contratto separato del 2009 prevede, a conferma della volontà delle parti di ammettere (solo) un decentramento controllato dal centro, che le intese modificative debbano essere trasmesse per la validazione alle parti stipulanti il CCNL, anche se con la precisazione che in assenza di pronunciamento entro 20 giorni le stesse intese acquisiscono efficacia e modificano le relative clausole del CCNL.

Questa regolazione delle intese modificative è stata mantenuta con qualche allentamento sul punto del controllo centrale, non solo nel contratto dei metalmeccanici ancora separato del 2012, ma anche in quello unitario del 2016 (sezione III, art. 5, comma 2).

Fra le innovazioni introdotte da questo ultimo contratto c'è il riconoscimento di una maggiore autonomia negoziale agli attori aziendali, consistente nel superamento della clausola secondo cui le intese modificative aziendali dovevano essere sottoscritte dalle strutture territoriali delle organizzazioni stipulanti il CCNL (v. *infra*).

A commento di queste vicende, merita di rilevare come siano cambiate nel tempo i punti critici dei rapporti fra i due livelli contrattuali e quindi la funzione sia delle clausole di raccordo fra gli stessi livelli sia del controllo centrale sulla contrattazione decentrata aziendale.

Se in un primo periodo tale controllo aveva come obiettivo principale il freno delle dinamiche salariali decentrate tipico delle (lunghe) fasi di alta inflazione, nell'ultimo decennio la preoccupazione prevalente è diventata quella di ammettere, ma regolandole entro confini definiti, le forme di flessibilità organizzativa e normativa divenute sempre più urgenti per la gestione e la efficienza aziendale.

L'accordo separato Fiat del 15 giugno 2010 segnala emblematicamente come le tensioni fra i due livelli contrattuali abbiano il nuovo epicentro appunto nella necessità della azienda di allentare le regole rigide del contratto nazionale in materia di flessibilità organizzative (orari di lavoro, turni, mobilità) ritenute limitative della possibilità di rispondere alle nuove esigenze produttive e competitive.

Le controversie che hanno circondato la introduzione nei contratti nazionali delle clausole di deroga sono sopite se non cessate, come conferma il fatto che i

³ L. Bordogna, *op. cit.*, p. 295; T. Treu, *L'accordo 28 giugno 2011 e oltre*, in *Dir. rel. ind.*, 2011, p. 625 ss.

rinnovi contrattuali di categoria successivi all'accordo del 2011 sono avvenuti senza grandi conflitti, tranne quello dei metalmeccanici (e del commercio).

Anche i contrasti fra gli esperti sulla valutazione di quelle vicende sembrano ridimensionati; il ricorso alle intese modificative è stato alquanto sorvegliato, e così pure quello agli accordi di prossimità previsti dal decreto n. 138/2011, al tempo molto contestato.

La possibilità di deroghe controllate ha agito da salvaguardia contro rotture del quadro delle relazioni industriali e contro la uscita dal sistema delle iniziative aziendali. Questa possibilità ha contribuito ad allentare le maglie strettamente regolative del contratto nazionale di categoria anche in settori forti, come il metalmeccanico, e gli ha attribuito margini inediti di adattabilità alle condizioni dei variabili contesti aziendali.

Ma non si può evitare di chiedersi se questa modifica dei suoi tratti regolativi storici non sia stata una scelta necessaria, sia pure *second best*, per mantenere ancora vigente e operante il contratto nazionale di categoria.

In ogni caso si può ritenere che motivi di criticità dei rapporti fra i due livelli contrattuali non sono per ciò stesso cessati, ma hanno assunto altri contenuti e ricevuto risposte su piani diversi.

Ne danno conferma proprio le innovazioni introdotte nei due ultimi contratti nazionali dei metalmeccanici, che hanno appunto l'obiettivo di ridefinire, ampliandoli, il ruolo e gli spazi della contrattazione aziendale in particolare in materia retributiva (v. *infra*).