

I contratti di gradualità: delle prime esperienze applicative alla Legge 28 novembre 1996 n. 608

Laura Baldini e Michele Tiraboschi ()*

Sommario

1. Condizioni territoriali, politiche salariali e tendenze evolutive della contrattazione collettiva: un quadro di riferimento concettuale. **2.** I contratti di gradualità nell'esperienza recente: dalle prime intese di inizio anni Ottanta alla Legge 28 novembre 1996 n. 608. **3.** Una valutazione dei contratti di gradualità stipulati nel corso del 1995/1996. **4.** Conclusioni.

1. Condizioni territoriali, politiche salariali e tendenze evolutive della contrattazione collettiva: un quadro di riferimento concettuale.

Per le aree a più basso tasso di sviluppo del Paese, soprattutto per le piccole imprese, per i settori produttivi maggiormente colpiti dalla competizione internazionale e/o dalla crisi economica e in generale per le aree depresse del Mezzogiorno esposte a tensioni occupazionali e a segmentazioni del mercato del lavoro, l'evoluzione del sistema di relazioni industriali italiano segnala, da alcuni anni a questa parte, importanti innovazioni nella regolamentazione contrattuale del lavoro.

Particolarmente significativa, sotto questo profilo, è la recente intesa tra Governo e parti sociali del 24 settembre 1996 (c.d. « Accordo per il lavoro », in *NRS*, 8 ottobre 1996, n. 34, inserto). L'obiettivo di attivare un piano straordinario per l'occupazione, in particolare nel Mezzogiorno, viene infatti perseguito, tra le altre cose (politiche del lavoro, politiche delle infrastrutture, programmi di formazione, ricerca e innovazione, etc.), anche attraverso il ricorso a “modalità operative e nuovi strumenti negoziali capaci di creare un quadro di certezze amministrative e finanziarie idonee ad attrarre nuove iniziative imprenditoriali nei vari settori (industria, agricoltura, servizi, turismo) tenendo conto delle opportunità e delle vocazioni specifiche”.

Tra le “modalità operative” di cui parla l'Accordo i cosiddetti *contratti d'area* — stipulati tra le amministrazioni locali e centrali coinvolte, le rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, le banche ed eventuali altri soggetti interessati — costituiscono indubbiamente, quantomeno in prospettiva, uno degli aspetti di maggiore novità del nostro sistema di relazioni industriali nella regolamentazione del processo produttivo e nella disciplina del mercato del lavoro (1).

note

(*) L'articolo è il risultato di una riflessione comune dei due autori. A Laura Baldini è comunque attribuibile il paragrafo 3, mentre a Michele Tiraboschi sono attribuibili i paragrafi 1, 2, 4.

(1) Per certi aspetti analoga, quantunque concettualmente ben distinta, è l'altrettanto recente esperienza dei c.d. *patti territoriali* regolamentati da tre delibere del CIPE (10 maggio 1995; 20 novembre 1995; 12 luglio 1996) cui ora rinvia l'art. 2, comma 203, della legge collegata dalla Finanziaria 1997, che, peraltro, ha proceduto all'abrogazione della lettera *e-bis* del comma 1, art. 1, del Decreto Legge 8 febbraio 1995 n. 32 (convertito con la Legge 7 aprile 1995 n. 104) contenente una prima sommaria regolamentazione e una definizione di tali patti. Pensato per aree subregionali, e soprattutto con riferimento a comuni di media grandezza, il patto territoriale è finalizzato al diretto coinvolgimento del sistema produttivo (forze sociali ed enti locali) per il rilancio di una area di crisi. Secondo le

I contratti di gradualità
 Laura Baldini
 e Michele Tiraboschi

Nell'ambito dei contratti d'area si prevede, peraltro, la stipulazione di accordi tra le parti sociali che tengano conto delle specifiche condizioni territoriali e fundamentalmente "volti all'obiettivo di concorrere a determinare condizioni vantaggiose per l'attuazione di nuovi investimenti, o ampliamenti di attività produttive esistenti, e di massimizzare gli effetti sull'occupazione". Oggetto di tali intese negoziali potranno essere, in particolare, le politiche di formazione e riqualificazione professionale, i programmi finalizzati all'inserimento nel mondo del lavoro dei giovani o al reinserimento di disoccupati di lungo periodo, di lavoratori in mobilità e cassintegrati, le politiche di pari opportunità o anche determinate "politiche salariali finalizzate a favorire l'avvio di nuove attività produttive massimizzandone gli effetti occupazionali".

Proprio con riferimento agli specifici contenuti delle politiche salariali, che dovrebbero caratterizzare i "nuovi strumenti negoziali" di cui parla l'Accordo per il lavoro, si è subito aperta una dura polemica tra Confindustria e CGIL (cfr. Galantini E., 1996, p. 3; Italia G., 1996, pp. 1-2; Ruda A., 1996, p. 6; in tema, per le imprescindibili coordinate giuridiche e per i vincoli di ordine costituzionale di una questione che comunque, sicuramente, va ben oltre le problematiche formalistiche, v. Zoppoli L., 1994, spec. pp. 132-135).

Ad essere posti in discussione, ovviamente, sono in primo luogo i minimi contrattuali nelle zone e nei settori interessati dai contratti d'area. A ben vedere, tuttavia, il vero nodo della questione è la funzione stessa che, storicamente (2), ha assunto il contratto collettivo nazionale di categoria nel nostro Paese, quale strumento di determinazione di trattamenti economici e normativi minimi ed uniformi per tutti i lavoratori appartenenti alla medesima categoria o settore produttivo.

A complicare la questione, e ad alimentare ulteriormente le polemiche, è successivamente intervenuta la legge collegata alla *Finanziaria 1997*. Come noto, su proposta di Rifondazione Comunista, nell'attuazione dell'« Accordo per il lavoro » per la parte relativa ai contratti d'area è stato approvato un emendamento che ha perentoriamente escluso deroghe ai minimi salariali fissati nei contratti collettivi nazionali (3). A questo intervento del legislatore, che, di fatto, stravolgendo uno dei punti più qualificanti dell'Accordo, rischia di pregiudicarne l'implementazione, sono seguite, infatti, dure reazioni non solo da parte della Confindustria (che ha minacciato di ritirare la firma dall'intesa), ma questa volta anche da parte della CISL, che ha visto nell'emendamento approvato in sede di attuazione della Finanziaria una espropriazione dell'autonomia contrattuale delle parti firmatarie dell'Accordo.

In effetti, nell'ambito dell'« Accordo per il lavoro », così come precisato in sede di attuazione della Finanziaria 1997, non sono più previsti spazi per forme di autentica flessibilità salariale su base territoriale (4). È questa la ragione che ha spinto, ancora più recentemente,

note

delibere del CIPE, ogni intervento deve indicare l'entità delle risorse finanziarie necessarie, i finanziamenti di natura pubblica, con le relative normative di riferimento, e i finanziamenti privati che sostengono l'iniziativa, la durata e i tempi di realizzazione del progetto. Una volta approvato, il patto territoriale si integra con gli altri strumenti amministrativi previsti dalla legislazione per lo sviluppo locale e può consentire l'utilizzazione delle risorse spesso inutilizzate degli enti locali. La differenza tra i due tipi di intervento sta nel fatto che mentre i patti territoriali "sono frutto di una sperimentazione spontanea, localistica e molto legata alle capacità espresse sul territorio", i contratti d'area "sono frutto di un accordo raggiunto ai massimi vertici della rappresentanza del Governo e delle parti sociali, nei quali il coinvolgimento dell'amministrazione centrale e degli organi istituzionali periferici è ben presente sin dalle fasi iniziali". Così: Fiammeri B., 1996a, p. 15. In argomento v. anche Trigilia C., 1996; Orioli A., 1996, nonché due pubblicazioni a cura del CNEL (CNEL, 1996a; CNEL, 1996b).

(2) A partire dall'accordo interconfederale del 1961 sulla revisione delle zone salariali, per giungere infine agli accordi stipulati tra il 1968 e il 1969 — tra le Confederazioni sindacali, l'Intersind e l'Asap in un primo momento (accordo del 21 dicembre 1968, in *RGL*, I, p. 513) e tra le Confederazioni sindacali e Confindustria l'anno successivo (accordo 18 marzo 1969, in *RGL*, 1969, I, p. 112) — con cui sono state eliminate le differenze salariali territoriali sino ad allora esistenti nel nostro sistema di relazioni industriali. In tema cfr. AA.VV., 1974, pp. 22-26; *Il superamento delle "zone salariali"*, in *RGL*, I, pp. 424-425. Sulla evoluzione delle politiche salariali, sulle cosiddette "gabbie" salariali e sul ruolo dei contratti collettivi di categoria nel dopoguerra v. anche la ricerca di Castelvetti L., 1976, spec. pp. 421-497, e, più recentemente, Turone S., 1992, pp. 363-365, Longo A., 1995, spec. pp. 53-93.

(3) Cfr. infatti l'art. 2, comma 203, lett. f) della legge collegata alla *Finanziaria 1997*, che testualmente dispone: "(...) anche nell'ambito dei contratti d'area dovranno essere garantiti ai lavoratori i trattamenti retributivi previsti dall'art. 6, comma 9, lett. c), del Decreto Legge 9 ottobre 1989 n. 338, convertito con modificazioni dalla Legge 7 dicembre 1989 n. 389", e dunque i minimi fissati in sede nazionale. In tema cfr. Forlani N., 1996, p. 1, p. 6.

(4) Al riguardo, si deve comunque rilevare che alcune imprese operanti nel Mezzogiorno hanno già sperimentato significative ipotesi di flessibilità salariale. La SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno) cita in particolare il caso della Mediocentro di Gioia Tauro dove un accordo sindacale prevede uno

la CISL (in contrasto con CGIL e UIL) a rilanciare una proposta di “salario ridotto per il mezzogiorno” quale sfida alla disoccupazione: una deroga temporanea di tre o quattro anni ai minimi nazionali in cambio di occupazione aggiuntiva (Cerquetelli, 1997, pp. 1-3; Miori M., 1997, p. 13; Orioli A., 1997, pp. 1-5) (5).

Sebbene posto solo oggi con particolare vigore e chiarezza (6), il problema della deroga ai minimi contrattuali fissati a livello nazionale in ragione delle specifiche condizioni territoriali non rappresenta comunque una novità negli assetti più recenti del nostro sistema di relazioni industriali. Il riferimento immediato è alla oramai ricca (anche se invero ancora poco conosciuta) esperienza dei *contratti collettivi di gradualità* o *riallineamento*, imperniati appunto sull'esplicito riconoscimento — quantunque solo temporaneo — di una consistente riduzione dei livelli retributivi in certi settori e ambiti territoriali rispetto a quelli fissati in sede nazionale, quale incentivo alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro in questione (7).

Indubbiamente, si tratta di due problematiche concettualmente distinte, tanto è vero che trovano diversa collocazione *rationes materiae* nella stessa intesa per il lavoro del 24 settembre 1996. Il nesso tra contratti di emersione del sommerso e contratti d'area è comunque evidente. Non a caso, proprio a margine dell'« Accordo per il lavoro », il Presidente di Confindustria aveva subito rilevato — con ciò innescando la polemica con la CGIL — che “se vengono concesse agevolazioni sul costo del lavoro a chi in passato ha sempre lavorato in nero, non si vede perché (tali agevolazioni) non debbano essere garantite anche a chi ha sempre agito secondo le regole” (le parole di Giorgio Fossa sono riportate da Galantini E., 1996, p. 3). In seguito all'emendamento approvato nella legge collegata alla *Finanziaria 1997* è ora anche la CISL a rilevare tale contraddizione: “perché ciò che praticiamo sul sommerso con vantaggi fiscali per le imprese che si regolarizzano dopo un periodo di evasione non può essere fatto in misura più limitata per le imprese che fanno nuovi investimenti e assumono regolarmente?” (Forlani N., 1996, p. 6).

Se questi sono i contorni della polemica sulla proposta di una diversificazione territoriale dei trattamenti economici e normativi fissati in sede sindacale, pare allora di un certo interesse ripercorrere la poco conosciuta vicenda dei contratti di riallineamento (8), alla ricerca di

I contratti di gradualità
Laura Baldini
e Michele Tiraboschi

“sconto” del 20 per cento sui minimi salariali per due anni in cambio di 180 nuove assunzioni. Cfr. Miori M., 1997, p. 13.

(5) Diversa è invece la proposta di Confindustria di “congelare” per un anno gli aumenti salariali per le imprese che operano nel Mezzogiorno: “sono stati il Comitato Mezzogiorno e le Associazioni imprenditoriali del sud di Confindustria a proporre per le regioni meridionali « uno slittamento dell'applicazione dei contratti da rinnovare a partire da quello dei metalmeccanici, di almeno 12 mesi »”. V. *Gli industriali: al Sud niente aumenti salariali per un anno*, articolo redazionale, in *Il Giorno*, mercoledì 15 gennaio 1997, p. 15.

(6) Cfr. il *forum* sui differenziali salariali territoriali apparso sulla rivista *Lavoro e Relazioni Industriali*, 1994, n. 4, pp. 103-134 (A.A.VV., 1994); cfr. anche la verifica empirica di Busetta P., Sacco S., 1992. Nel dibattito italiano vi è addirittura chi va molto più in là in questa direzione proponendo addirittura di superare gli assetti contrattuali stabiliti nel protocollo « Giugni » del 3/23 luglio 1993: cfr. da ultima la proposta, che molto ha fatto discutere, di Renato Brunetta (1996), p. 16, di abolire il contratto collettivo nazionale di lavoro e di sostituirlo con un'ampia gamma di livelli contrattuali più flessibili su scala territoriale. Per una precisazione del pensiero di Brunetta, e per una replica di Carlo Dell'Aringa, secondo cui “il contratto nazionale deve invece restare, per rispondere alle esigenze collettive di stabilità nelle politiche economiche, salariali e normative”, v. quanto riferito da De Sanctis D., 1996, p. 3. In tema, per importanti spunti di riflessione e per alcune significative anticipazioni, cfr. anche Brunetta R., 1995.

(7) Analoghe considerazioni potrebbero essere svolte, peraltro, anche con riferimento al fenomeno della “contrattazione al ribasso” diffusa nella piccola impresa e soprattutto in agricoltura, dove per particolari lavorazioni di carattere stagionale viene prevista la possibilità di fissare trattamenti economici inferiori a quelli minimi. Su queste politiche sindacali che finiscono “con il tributare un omaggio eccessivo alla filosofia dell'occupazione a ogni costo”, al punto di vanificare il precetto costituzionale della retribuzione equa, cfr. le considerazioni fortemente critiche di Veneziani B., 1996, spec. pp. 112-113, e di Zoppoli L., 1994, spec. pp. 132-135. Sulla determinazione della giusta retribuzione con riferimento alle particolari condizioni ambientali e territoriali cfr. in giurisprudenza Cassazione 25 febbraio 1994 n. 1903 (in *RIDL*, 1995, II, p. 101, con nota di Milianti I., in *RGL*, 1994, II, p. 408, con nota di De Marchis C., e in *ADL*, 1995, con nota di Lambertucci P.), che, con riferimento alla determinazione della retribuzione equa e sufficiente, ha escluso la possibilità per il giudice di meritare di disattendere i minimi salariali fissati dalla contrattazione collettiva sul solo presupposto della peculiare situazione socio-economica del mercato del lavoro locale. In tema, per ulteriori riferimenti giurisprudenziali, cfr. anche Ricci G., 1995, pp. 523-545.

(8) In dottrina, tra i pochi che si sono interessati di questa particolare tipologia contrattuale, oltre ai cenni contenuti negli scritti citati alla nota precedente, cfr. D'Antona M., 1990, p. XXXVIII; Nenci P., 1990, pp. 11-13; Ricci M., 1990, pp. 12-13; Id., 1991, pp. 165-170; Pietripaoli L., 1991, pp. 171-174; Lagala C., 1991, pp. 3-6; Toscano N.R., 1991, pp. 91-114; Lambertucci P., 1992, pp. 544-549.

note

I contratti di gradualità
 Laura Baldini
 e Michele Tiraboschi

utili indicazioni circa gli assetti evolutivi del nostro sistema di relazioni industriali che potrebbero prospettarsi con l'implementazione dell'« Accordo per il lavoro ».

2. I contratti di gradualità nell'esperienza recente: dalle prime intese di inizio anni Ottanta alla Legge 28 novembre 1996 n. 608.

In realtà, lungi dal tradursi in una sistematica elusione della contrattazione nazionale, la funzione ultima dei contratti di gradualità è proprio quella di agevolare l'applicazione integrale dei contratti collettivi nazionali di categoria a quelle piccole-medie imprese del Meridione o del Centro-Nord — prevalentemente tessili, agricole e calzaturiere (9) — dove già esistono, di fatto, vere e proprie “gabbie salariali”. In quelle aree depresse, insomma, dove tradizionalmente è esclusa la presenza sindacale nei luoghi di lavoro, dove il contratto collettivo non arriva (Nenci P., 1990b) e dove quasi fisiologico è il ricorso a prestazioni di lavoro “nero” ed irregolare.

In questo senso, e solo entro questi limiti, si spiega e si giustifica, anche sul piano giuridico-formale (10), la (temporanea) deroga ai minimi contrattuali prevista negli accordi collettivi di emersione del sommerso. Preso pragmaticamente atto che in certi settori e in certi contesti produttivi ampie fasce di lavoratori sono di fatto escluse non solo dagli esiti della contrattazione collettiva, ma molto spesso anche dalle tutele minimali di legge, le rappresentanze sindacali rinunciano ad una irrealistica, quanto velleitaria richiesta di applicazione immediata e integrale del contratto collettivo nazionale di categoria, concordando invece con la parte datoriale un programma di graduale riallineamento, in tempi certi e con forme prestabilite, alla disciplina collettiva fissata in sede nazionale.

Tale strategia di progressivo avvicinamento ai contenuti economici e normativi dei contratti nazionali di categoria ha subito nel corso degli ultimi anni una significativa evoluzione. Dalle prime isolate esperienze di inizio anni Ottanta, che vedevano sporadicamente coinvolte solo alcune singole aziende (cfr. Toscano N.R., 1991, p. 94; Ricci M., 1990, pp. 12-13), si è poi passati, invero non senza qualche difficoltà, ad un intervento di più ampio respiro concertato dalle strutture sindacali settoriali a livello provinciale.

Un significativo impulso, in questa prospettiva, è peraltro giunto dallo stesso legislatore. In un primo tempo con la Legge n. 440/1986, che ha subordinato la concessione degli sgravi contributivi al rispetto, anche per le aziende non espressamente vincolate dai contratti collettivi, dei trattamenti retributivi fissati dalla contrattazione collettiva nazionale e provinciale (Cinelli M., 1988, p. 169; Ferraro G., 1989, p. 67). E in un secondo tempo con la Legge n. 389/1989 e soprattutto con il relativo decreto ministeriale di attuazione (D.M. 21 ottobre 1989), che hanno individuato nei contratti collettivi provinciali stipulati dalle associazioni imprenditoriali e dalle organizzazioni sindacali locali aderenti a confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale (“che risultino firmatarie del contratto collettivo nazionale o dell'accordo interconfederale di riferimento”) lo strumento esclusivo per la determinazione del programma di riallineamento al contratto nazionale di categoria utile ai fini dell'accesso ai benefici contributivi e alla fiscalizzazione degli oneri sociali.

Questa prima fase dei contratti di gradualità si è poi conclusa con la Legge n. 210/1990, che

note

(9) Ma esistono ora proposte di ricorso ai contratti di emersione dal sommerso anche nel settore dell'edilizia: cfr. Ceres A., 1996, p. 7. Come avremo modo di vedere nel prosieguo dell'analisi, tali istanze di estendere l'esperienza dei contratti di gradualità ad altri settori produttivi sono ora fatte proprie dall'« Accordo per il lavoro » del settembre 1996 al punto 10 (*Emersione del sommerso*), della voce *Promozione dell'occupazione*.

(10) Sulla necessità che la deroga ai minimi fissati in sede di contrattazione nazionale sia temporanea e risponda a precise condizioni v. P. Benevento 5 novembre 1991, in *RIDL*, 1992, II, pp. 544-557, con nota di Lambertucci: “nell'ambito della disciplina collettiva il contratto collettivo può disporre una riduzione della retribuzione prevista dal contratto collettivo nazionale di categoria sempre che, comunque, sia salvaguardato, nell'ambito della retribuzione stabilita da quest'ultimi e in osservanza del precetto inderogabile fissato dall'art. 36 Cost., il diritto dei lavoratori a percepire una retribuzione non inferiore a quella prevista per l'indennità di contingenza (nella specie, il giudicante ha ritenuto illegittimi contratti collettivi aziendali i quali, sia pure stipulati in situazione dell'impresa, avevano stabilito trattamenti retributivi notevolmente inferiori a quelli previsti dal contratto collettivo nazionale di categoria; ed ha determinato l'equa retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost.)” (*massima*). Sulla legittimità dei contratti di gradualità o riallineamento alla luce della normativa costituzionale, ed in particolare dei principi di cui agli artt. 36 e 39 della Costituzione, cfr. recentemente Zoli C., 1997; Lambertucci P., 1995, spec. pp. 210-213; Ricci G., 1995, spec. pp. 537-545; Zoppoli L., 1994, pp. 134-135. Sul piano dell'analisi interdisciplinare cfr. anche Accornero A., 1996, p. 7 (del dattiloscritto), che riconduce l'esperienza dei contratti di gradualità “alla lungimiranza di sindacati coraggiosi”.

ha fissato al 31 maggio 1991 il termine ultimo per il deposito presso gli Uffici provinciali del lavoro e presso le Sedi provinciali dell'INPS degli accordi utili alla fruizione dei vantaggi contributivi e fiscali (per un quadro d'insieme sulla tematica della fiscalizzazione degli oneri sociali e del sostegno alla contrattazione collettiva cfr. Lagala C., 1990).

L'esperienza che è maturata lungo l'intero arco degli anni Ottanta ha conosciuto, invero, non poche difficoltà e battute d'arresto. Secondo dati approssimativi e comunque molto incerti, gli accordi recepiti a livello aziendale hanno favorito l'emersione di non più di 10.000 posizioni di lavoro irregolare, mentre soltanto 360 aziende hanno potuto beneficiare della fiscalizzazione degli oneri sociali e degli sgravi contributivi previsti dalla legge (cfr. Bottelli P., 1995; può essere utile, al riguardo, riflettere anche sui risultati di un recente studio promosso dalla Filtea-CGIL, che testimoniano ampiamente come per il settore tessile-abbigliamento l'applicazione dei contratti collettivi a livello aziendale sia fortemente differenziata tra il Nord e il Sud del Paese: cfr. Greco R., 1996).

Ad una più massiccia e convinta sottoscrizione dei programmi di riallineamento stabiliti in sede provinciale si sono opposte, in particolare, due circostanze sfavorevoli. Sul piano pratico e operativo, in primo luogo, si è potuto constatare come i termini fissati per la recezione degli accordi provinciali a livello aziendale fossero normalmente troppo brevi per pubblicizzare adeguatamente gli aspetti positivi dell'iniziativa e incoraggiare così la regolarizzazione dei datori di lavoro più diffidenti. Problemi non indifferenti, poi, sono emersi con riferimento ad un rigoroso orientamento interpretativo dell'INPS diretto ad ottenere il pagamento di tutti i contributi arretrati calcolati non sul salario ridotto effettivamente corrisposto ai lavoratori, ma su quello teoricamente spettante ai sensi dei contratti collettivi nazionali di categoria (cfr. Orioli A., 1995).

Il difficile decollo dell'istituto non si può tuttavia spiegare soltanto con le pur notevoli incertezze — solo in parte superate con l'emanazione della Legge n. 389/1990 e della Legge n. 210/1990 — circa gli esiti della normativa in tema di fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravi contributivi. A ben vedere, infatti, le ragioni più profonde dell'insuccesso di queste prime esperienze sembrano piuttosto altre, e sono da ricollegarsi ai gravi problemi di rappresentatività del sindacato e delle stesse associazioni imprenditoriali in certe aree del Meridione, unitamente ad una vera e propria "chiusura mentale" non solo dei piccoli imprenditori (Toscano N.R., 1991, pp. 108-109; Ricci M., 1991, pp. 166-167, p. 169), ma, a volte, anche degli stessi lavoratori interessati ai programmi di riallineamento. È l'elemento "culturale", in effetti, a risultare il più delle volte decisivo in contesti socio-economici caratterizzati da una robusta tradizione alla illegalità e da una secolare rassegnazione o abitudine alla precarietà e all'arte di "arrangiarsi". In quei contesti, più precisamente, dove tanto la presenza dello Stato, quanto quella del sindacato sono da sempre viste con timore, sospetto e/o indifferenza.

Nonostante questo avvio non proprio positivo, l'esperienza dei contratti di riallineamento ha conosciuto recentemente un nuovo ed ulteriore impulso ad opera del legislatore e delle stesse parti sociali.

Nel *Protocollo d'intesa per iniziative a sostegno delle aree del Mezzogiorno* allegato al contratto collettivo nazionale di lavoro per il settore tessile-abbigliamento del 27 luglio 1995, in particolare, l'Associazione Italiana Industriali Abbigliamento e Maglieria, da un lato, e Filta-CISL, Filtea-CGIL e Uilta-UIL, dall'altro lato, hanno convenuto sull'opportunità di ripetere l'esperienza dei contratti di emersione del sommerso, fissando alcune linee-guida per la contrattazione collettiva provinciale e fornendo concrete indicazioni al legislatore al fine di consentire il decollo definitivo dell'istituto. Al fine di promuovere nei modi e nei tempi adeguati una più generalizzata applicazione nel Mezzogiorno dei contratti collettivi di lavoro

“gli accordi territoriali di allineamento retributivo, che diventeranno operativi presso le singole unità produttive attraverso accordi aziendali di recepimento, avranno le seguenti caratteristiche:

- *l'individuazione dei vigenti contratti collettivi nazionali del settore tessile-abbigliamento ai quali le aziende si uniformeranno con l'accordo territoriale di adeguamento;*
- *l'indicazione delle tappe di progressivo allineamento percentuale della retribuzione prevista dai CCNL vigenti nel periodo di allineamento;*
- *la precisazione che le altre disposizioni contrattuali entreranno invece in vigore immediatamente all'atto della adesione da parte delle singole aziende all'accordo di allineamento”.*

Nella *Dichiarazione di intenti* posta a margine dell'articolo 15 del contratto collettivo, poi,

I contratti di gradualità
 Laura Baldini
 e Michele Tiraboschi

preso atto che gli accordi di riallineamento hanno prodotto effetti positivi, ma che gli stessi non si sono generalizzati in misura soddisfacente,
 “*le parti contraenti convengono di intensificare le azioni per facilitare la regolarizzazione del lavoro sommerso, che per sua natura produce distorsioni della concorrenza per le imprese, anomalie nei trattamenti economici e normativi per i lavoratori e influisce negativamente sul risanamento del territorio ostacolando l’attivazione del circolo virtuoso di sviluppo industriale (...). A tal fine ritengono necessario che, attraverso il dialogo settoriale, si pervenga all’emanazione di norme di legge che riaprano i termini per processi di riallineamento retributivo, garantiti da apposita contrattazione nazionale e territoriale con adesione aziendale. È necessario che contemporaneamente siano risolte le controversie amministrative, derivanti dalle decisioni degli organismi previdenziali, collegate con il processo di riallineamento che stanno pregiudicando gravemente la regolarizzazione già avviata*”.

Le sollecitazioni contenute nel contratto collettivo tessile-abbigliamento sono state subito accolte dal Governo con il Decreto Legge n. 326/1995, decaduto per mancanza di conversione e più volte reiterato con successivi decreti, sino al Decreto Legge n. 510/1996. La Legge 28 novembre 1996 n. 608 ha ora convertito (con alcune modifiche) il Decreto Legge n. 510 del 1° ottobre 1996 fornendo finalmente una stabile disciplina alla fiscalizzazione degli oneri sociali e agli sgravi contributivi per le aziende che ratifichino un contratto di riallineamento contributivo. Secondo questa legge, al fine di salvaguardare i livelli occupazionali e di consentire la regolarizzazione retributiva e contributiva per le imprese industriali e artigiane operanti nei territori individuati all’articolo 1 della Legge 1° marzo 1986 n. 64 (11), è sospesa la condizione di corresponsione dell’ammontare retributivo di cui all’art. 6, comma 9, lett. c), del Decreto Legge 9 ottobre 1989 n. 338, convertito (con modificazioni) dalla legge 7 dicembre 1989 n. 389, in base alla quale le riduzioni per la fiscalizzazione degli oneri sociali non spetterebbero per i lavoratori che abbiano ricevuto una retribuzione inferiore rispetto a quella prevista in norme di legge, in disposizioni regolamentari o in contratti collettivi.

Tale sospensione opera esclusivamente a favore delle imprese che abbiano recepito o recepiscano gli accordi provinciali di riallineamento retributivo stipulati dalle associazioni imprenditoriali e dalle organizzazioni sindacali locali collegate con le associazioni di categoria firmatarie del contratto collettivo di riferimento. Dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, saranno concessi dodici mesi per stipulare gli accordi provinciali e gli accordi aziendali di recepimento, da depositare entro trenta giorni dalla sottoscrizione presso i competenti Uffici provinciali del lavoro e presso le Sedi provinciali dell’INPS.

A differenza di quanto disposto dall’articolo 2-bis della Legge n. 210/1990, la nuova disciplina, oltre a consentire esplicitamente l’applicazione degli sgravi e delle fiscalizzazioni degli oneri sociali ancora in vigore per il Mezzogiorno, prevede anche:

- a) di calcolare i contributi dovuti dal datore di lavoro e dal lavoratore non più sulle retribuzioni che teoricamente avrebbero dovuto essere corrisposte, bensì sulle retribuzioni previste di fatto dagli accordi di riallineamento;
- b) la possibilità di variare il programma di riallineamento concordato, per una sola volta, qualora intervengano eventi ritenuti di rilievo dalle stesse parti firmatarie;
- c) l’istituzione di una Commissione provinciale composta dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro al fine di ostacolare forme di lavoro irregolari.

Con questa legge si è peraltro dato attuazione ad un punto particolarmente delicato dell’« Accordo per il lavoro » del 24 settembre 1996. Al punto 10 (*Emersione del sommerso*) della sezione dedicata alla *Promozione dell’occupazione* le parti sociali avevano infatti concordemente sottolineato l’importanza di allargare l’applicazione contrattuale delle norme relative al recupero del lavoro sommerso ad altri settori produttivi, nonché l’esigenza di rafforzare l’iniziativa categoriale nel territorio per estendere gli effetti delle sperimentazioni concertate a livello provinciale.

note

(11) Di particolare rilievo è la modifica con cui è stato convertito il Decreto Legge n. 510/1996. Il Decreto Legge, infatti, si riferiva originariamente alle sole imprese industriali e artigiane *del Mezzogiorno*, mentre la legge di conversione estende ora l’ambito di applicazione dei contratti di riallineamento a tutte le Regioni e a tutte le aree particolarmente svantaggiate, la determinazione delle quali è compiuta dal CIPE (entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge) “sulla base di indicatori oggettivi di sottosviluppo quali, tra gli altri, il numero della forza-lavoro in cerca di occupazione e il rapporto tra occupazione industriale e popolazione residente, il reddito pro-capite, l’emigrazione” (art. 1, comma 4, legge 64/1986).

In particolare, al fine di incentivare ulteriormente la sottoscrizione delle intese di gradualità da parte delle imprese, le parti firmatarie dell'accordo hanno convenuto
 “sull’opportunità di considerare l’occupazione emersa alla stregua di una nuova occupazione alla data della completa applicazione dei contratti collettivi. Ciò determinerà il diritto di accesso agli incentivi per la nuova occupazione alla data della completa attuazione degli accordi, nelle misure in quel momento vigenti”.

I contratti di gradualità
 Laura Baldini
 e Michele Tiraboschi

3. Una valutazione dei contratti di gradualità stipulati nel corso del 1995/1996.

A questo punto pare utile soffermarsi sinteticamente sui contenuti dei più recenti accordi di riallineamento che si è riusciti a reperire (12).

A quanto consta, in attuazione del Protocollo d’intesa per iniziative a sostegno del Mezzogiorno contenuto nel CCNL del settore tessile-abbigliamento del 27 giugno 1995, e secondo quanto dispone l’art. 5 del Decreto Legge 326/1995 (e successive reiterazioni), sono già stati stipulati i seguenti contratti collettivi provinciali di riallineamento:

- 1) l’accordo del 30 ottobre 1995 tra l’Assindustria di Cosenza e le associazioni provinciali di categoria Filta-Cisl, Filtea-Cgil e Uilta-Uil (*Cosenza*);
- 2) l’accordo del 26 gennaio 1996 tra l’Assindustria di Lecce e le associazioni provinciali di categoria Filta-Cisl, Filtea-Cgil e Uilta-Uil (*Lecce*);
- 3) l’accordo del 18 marzo 1996 tra l’Uniontessile-Confapi di Brindisi, Lecce e Taranto e le associazioni provinciali di categoria Filta-Cisl e Filtea-Cgil (*Brindisi-API*);
- 4) l’accordo del 20 marzo 1996 tra l’Assindustria di Salerno e le associazioni provinciali di categoria Filta-Cisl, Filtea-Cgil e Uilta-Uil (*Salerno*);
- 5) l’accordo del 28 marzo 1996 tra l’Assindustria di Frosinone e le associazioni provinciali di categoria Filta-Cisl, Filtea-Cgil e Uilta-Uil (*Frosinone*);
- 6) l’accordo del 9 maggio 1996 tra l’Unione degli industriali della provincia di Avellino, l’Unione Irpina Artigiani e le associazioni provinciali di categoria Filta-Cisl, Filtea-Cgil e Uilta-Uil (*Avellino*);
- 7) l’accordo del 19 giugno 1996 tra l’Associazione Italiana Industriali Abbigliamento e Maglieria Moda Industria, l’Assindustria di Taranto e i rappresentanti dei sindacati di categoria a livello nazionale, regionale e provinciale (*Taranto*);
- 8) l’accordo del 3 luglio 1996 tra Assindustria di Brindisi, CNA di Brindisi e le associazioni provinciali di categoria Filta-Cisl, Filtea-Cgil e Uilta-Uil (*Brindisi-CNA*);
- 9) l’accordo del 9 luglio 1996 tra l’Unione degli industriali di Napoli, i segretari generali di CISL-CGIL-UIL e le associazioni provinciali di categoria Filta-Cisl, Filtea-Cgil e Uilta-Uil (*Napoli*).

Contesto produttivo locale e aree-sistema: premesse e finalità dei contratti di gradualità.

Un po’ tutti gli accordi in questione contengono una parte introduttiva nella quale vengono presentate le particolari caratteristiche economiche e sociali del contesto produttivo su cui si intende incidere con i contratti di gradualità.

Molto realisticamente, la politica di allineamento retributivo, con conseguente deroga temporanea ai livelli salariali fissati in sede nazionale, non viene infatti presentata come fine a se stessa o come strategia in grado, da sola, di agevolare l’emersione del sommerso e del lavoro “nero”.

Lo strumento dei contratti di gradualità è invece chiamato a concorrere unitariamente ad altri interventi concertati a livello provinciale, che vanno dal confronto con le istituzioni al coinvolgimento degli istituti di credito e degli enti locali, dalle politiche per le infrastrutture alle richieste di riduzione dei tassi di interesse, dal rilancio dell’apprendistato alla attiva-

(12) I contratti qui di seguito commentati sono stati raccolti grazie alla gentile collaborazione del Dott. Luigi Pietripaoli, Responsabile delle Relazioni Sindacali della Federtessile, che qui si intende ringraziare. Nelle more della pubblicazione del fascicolo si è avuta notizia della sottoscrizione di due ulteriori accordi provinciali di cui non si è potuto pertanto tenere conto: il contratto tra Unione Provinciale degli Agricoltori-Confindustria, Coldiretti, CIA e FLAI-CGIL, FISBA-CISL e UILA-UIL di Bari e il contratto tra l’Associazione Industriali e CGIL, CISL, UIL di Catania. Per una valutazione di ulteriori accordi, soprattutto con riferimento al settore agricolo (indubbiamente trascurato nella nostra ricerca), Cfr. *Contrattazione settoriale e aziendale nel Mezzogiorno per promuovere sviluppo e occupazione. Analisi degli accordi di gradualità e di flessibilità più significativi stipulati negli anni 1995/1996*, Studio del Dipartimento delle politiche settoriali e contrattuali della CISL, parzialmente pubblicato in *Lavoro Informazione*, n. 22, 1996, pp. 67-77.

I contratti di gradualità
Laura Baldini
e Michele Tiraboschi

zione di adeguate politiche di formazione e orientamento professionale, etc. (tra le più articolate e complete si veda la premessa all'accordo di Brindisi-CNA).

Interagendo e, in un certo senso, anticipando le esperienze dei "contratti d'area" e dei "patti territoriali", l'utilizzo dei contratti di gradualità viene generalmente presentato dalle parti firmatarie dell'accordo come uno dei possibili strumenti in grado di realizzare modifiche strutturali sul territorio, contribuendo a riqualificare il contesto produttivo provinciale come area-sistema complessiva. In alcuni dei contratti analizzati viene peraltro prospettata la possibilità di costituire appositi "consorzi" che propongano ai committenti vantaggi complessivi sul piano della produttività, acquisiscano commesse e le distribuiscano in maniera ottimale, supportino le singole aziende nell'utilizzo dei finanziamenti comunitari, statali e locali, elaborino programmi di orientamento, formazione e riqualificazione tecnologica del tessuto produttivo locale, etc.

Rilevanza e validità giuridica degli accordi di riallineamento.

Come auspicato dal *Protocollo d'intesa per iniziative a sostegno delle aree del Mezzogiorno* allegato al contratto collettivo del settore tessile-abbigliamento del 27 luglio 1995, il Decreto Legge n. 326/1995 (e successive reiterazioni) ha stabilito che i predetti accordi provinciali, al pari di quelli aziendali di recepimento, in quanto negoziati su delega dei firmatari dei contratti collettivi nazionali di lavoro hanno la stessa rilevanza e validità giuridica dei contratti collettivi nazionali di lavoro rispetto alle norme di legge, alle disposizioni amministrative e alle normative comunitarie che facciano riferimento alla contrattazione nazionale di categoria.

Al riguardo, giova comunque subito evidenziare come la tardiva conversione in legge del decreto abbia al momento impedito la recezione a livello aziendale e, dunque, l'implementazione effettiva di questi accordi. Per più di un anno, infatti, il citato decreto legge è stato continuamente reiterato e questa situazione di incertezza normativa senza dubbio ha inciso negativamente sulla attuazione concreta degli accordi in questione.

Gli imprenditori, comprensibilmente, temevano che le norme sulla fiscalizzazione e sugli sgravi contributivi potessero subire alterazioni o modifiche rilevanti, con la conseguente possibilità di alimentare consistenti contenziosi con l'Inps relativamente al pagamento dei contributi arretrati o alla sanatoria sui periodi pregressi. Per superare questa incertezza, in taluni casi (Avellino, Napoli) sono stati gli stessi contratti di gradualità a porre la conversione in legge del decreto come presupposto essenziale per la validità dell'accordo (i contratti citati parlano espressamente di "presupposizione"). Soltanto in un contratto (Taranto) si è affermato invece espressamente che le disposizioni pattizie hanno validità anche nel caso di mancata conversione in legge del decreto che regola la materia.

Modalità di adesione a livello aziendale.

Agli accordi di allineamento retributivo sottoscritti a livello provinciale le singole aziende dei settori interessati potranno aderire entro i tempi previsti dal decreto legge, e cioè entro un anno dalla conversione in legge del decreto (cfr. ora l'art. 5 della Legge n. 608/1996). In questo caso, le aziende interessate formuleranno richiesta alle associazioni imprenditoriali e alle organizzazioni sindacali dei lavoratori firmatarie dell'accordo, con la quale renderanno nota la propria volontà di aderire al programma di riallineamento. Le parti firmatarie e l'azienda richiedente sottoscriveranno congiuntamente un apposito verbale di recepimento secondo uno schema allegato, quale parte integrante, a tutti i contratti esaminati. In alcuni casi (Avellino, Brindisi-CNA), peraltro, è previsto che entro un certo numero di giorni (da 10 a 30, a seconda del contratto) dalla sottoscrizione del verbale di recepimento dell'accordo le organizzazioni sindacali provinciali potranno tenere presso l'azienda interessata un'assemblea retribuita di un'ora per illustrare i contenuti dell'accordo, fermo restando che il godimento dei diritti sindacali sarà comunque regolamentato dalle disposizioni di legge e di contratto. Sempre al fine di pubblicizzare l'iniziativa, è talvolta anche previsto (Avellino) che le aziende che hanno recepito l'accordo dovranno poi provvedere a distribuire, a tutti i lavoratori in forza, copia del contratto di riallineamento per firma ricevuta.

Trattamento retributivo e applicazione della parte normativa dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

Come per la precedente produzione contrattuale di inizio anni Novanta (cfr. Lagala, 1991, p. 4; Ricci M., 1991, p. 168), anche nei più recenti accordi provinciali si prevede una applicazione scaglionata nel tempo, attraverso aumenti salariali periodici, della parte economica del contratto collettivo nazionale di categoria.

Il programma di allineamento ai livelli retributivi previsti dalla contrattazione collettiva a livello nazionale si snoda, generalmente, lungo l'arco di tre o quattro anni, secondo una progressione che varia da accordo ad accordo, mentre immediato è l'impegno all'applicazione integrale della parte normativa dei contratti collettivi di riferimento.

In un accordo (Cosenza) le retribuzioni di partenza sono pari al 60% dell'elemento retributivo nazionale. Nella maggioranza dei casi le retribuzioni di partenza sono invece fissate al 65% (Brindisi-API, Frosinone, Lecce, Taranto) ovvero al 70% (Avellino, Brindisi-CNA, Napoli, Salerno). Il completo allineamento viene raggiunto con scatti semestrali del 5% (Brindisi-API, Frosinone, Lecce, Taranto), con scatti annuali del 10% (Napoli, Cosenza) ovvero con una combinazione di percentuali varie pari al 5% per la prima tappa annuale, al 10% per la seconda, al 5% per la terza e al 15% per l'ultima (Avellino e Salerno). Tutti i contratti prevedono, poi, per l'ultima tappa degli aumenti retributivi più consistenti.

In alcuni accordi (Avellino, Lecce, Brindisi-API) esistono comunque aspetti peggiorativi con riferimento alle retribuzioni degli apprendisti, che sono ulteriormente ridotte del 10% su ogni singolo scaglione retributivo.

In tutti i contratti sono comunque salvaguardate le condizioni aziendali e individuali di miglior favore. All'atto della sottoscrizione del verbale aziendale di recepimento, qualora le aziende interessate applicassero individualmente o collettivamente retribuzioni superiori al piano di riallineamento, le stesse retribuzioni saranno conservate *ad personam* sotto la voce "superminimo individuale assorbibile" dai futuri miglioramenti rivenienti dall'applicazione del piano. Nell'eventualità che le aziende che devono recepire l'accordo erogino retribuzioni "collettive" superiori a quelle che sono state stabilite come "retribuzioni di partenza", i contratti dispongono varie soluzioni. In alcuni casi (Brindisi-API, Lecce, Frosinone, Taranto) le aziende che, per effetto di precedenti accordi di gradualità, applicano livelli salariali pari all'80% della retribuzione di riferimento prevista dal CCNL di categoria non possono in alcun modo ridurre tali livelli di retribuzione per i lavoratori in forza alla data di sottoscrizione dell'accordo, ma possono ottenere la sanatoria per i periodi pregressi, in quanto la precedente situazione contrattuale si ritiene comunque assorbita. In altri casi (Napoli) le aziende che erogano retribuzioni superiori al primo scaglione retributivo sono obbligate ad applicare la retribuzione indicata per lo scaglione immediatamente successivo. In altro accordo (Taranto), invece, le aziende continueranno ad applicare la percentuale superiore fino al raggiungimento dello stesso valore applicato nel progredire delle tappe di riallineamento.

Variazioni nel programma di allineamento retributivo.

Un ulteriore aspetto da evidenziare riguarda poi la possibilità di introdurre delle variazioni nel programma di riallineamento retributivo.

L'esperienza precedente aveva in effetti mostrato come spesso le parti avessero dovuto sospendere il piano di allineamento previsto dall'accordo di gradualità, in quanto risultava di fatto insostenibile dalle aziende il previsto incremento salariale. Per risolvere questo problema, la Legge n. 608/1996 consente ora alle parti firmatarie dell'accordo di operare alcune modifiche al programma di allineamento: questo tuttavia a condizione che la modifica avvenga una sola volta nell'ambito del programma di riallineamento concordato e che sia oggettivamente giustificata dal verificarsi di eventi rilevanti e non prevedibili che incidano sostanzialmente sulle valutazioni effettuate al momento della stipulazione dell'accordo territoriale. La variazione del programma di allineamento deve in ogni caso essere limitata ai tempi e alle percentuali fissati dagli accordi provinciali.

In questo senso, alcuni accordi (Brindisi-CNA) prevedono la possibilità di analizzare entro 12 mesi dal raggiungimento dell'ultima tappa la situazione produttiva, anche al fine di confermare il riallineamento completo o verificare la compatibilità del riallineamento con le condizioni produttive, economiche e sociali del territori. Altri accordi (Taranto, Avellino) prevedono invece verifiche in tempi più ravvicinati: entro 3 o 6 mesi dall'ultima tappa, le parti verificheranno se si saranno determinate "le condizioni parallele e sufficienti, in termini di ambiente favorevole e di agibilità con provvedimenti ed interventi di sostegno e sviluppo per l'attività produttiva" (Avellino), che consentano di pervenire, nel tempo previsto, al completo riallineamento retributivo. Nel caso in cui le complessive condizioni ambientali non lo consentissero, si concorderanno nuove scadenze di riallineamento compatibile, fermo restando il principio della determinazione del raggiungimento della completa parità retributiva.

I contratti di gradualità
Laura Baldini
e Michele Tiraboschi

I contratti di gradualità
Laura Baldini
e Michele Tiraboschi

Estensione di contratti stipulati con altre associazioni.

Alcuni contratti (Avellino e Brindisi-CNA) contengono, poi, un ulteriore aspetto peggiorativo sotto il profilo della determinazione del trattamento retributivo, che non trova riscontri nel resto degli altri accordi in esame. Infatti, qualora le organizzazioni sindacali firmatarie di tali contratti dovessero concordare con altre associazioni imprenditoriali, artigiane e cooperative — a livello locale o provinciale, per gli stessi fini e per gli stessi settori merceologici — accordi di riallineamento che contengano condizioni meno onerose per le aziende interessate o comunque condizioni complessivamente più vantaggiose di quelle previste nei predetti contratti, tali condizioni si riterranno automaticamente estese alle aziende aderenti e le parti saranno obbligate ad effettuare le relative variazioni, al fine — si dice in questi contratti — di contenere, nell'ambito dello stesso territorio, fenomeni di squilibrio concorrenziale.

Tale estensione si verifica dopo che le condizioni suddette siano state accertate nella loro sfera di applicazione con verbale redatto fra le organizzazioni interessate, o comunque dopo che siano trascorsi inutilmente 15 giorni dall'invito rivolto dalle associazioni imprenditoriali alle organizzazioni sindacali dei lavoratori firmatarie dello stesso (Brindisi-CNA).

Organi di controllo e commissioni paritetiche

Per consentire il controllo del rispetto del programma di allineamento retributivo, e secondo quanto disposto dal decreto legge, gli accordi territoriali e quelli aziendali di recepimento devono essere depositati entro 30 giorni dalla sottoscrizione presso i competenti Uffici provinciali del lavoro e le Sedi provinciali dell'INPS.

Sempre per assolvere a questa finalità, il decreto legge ha previsto l'istituzione di una Commissione paritetica a livello provinciale, alla quale è demandato il compito di contrastare ogni forma di lavoro irregolare e di agevolare l'implementazione dell'accordo di allineamento retributivo.

La commissione, composta da 3 rappresentanti dei datori di lavoro e da 3 rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, si occupa in particolare di formulare varie iniziative al fine di conseguire gli obiettivi concordati dalle parti al momento della sottoscrizione dell'accordo; iniziative che, sostanzialmente, vanno dalla promozione di interventi mirati al miglioramento dello stato delle infrastrutture e dei servizi all'accesso agevolato al credito, dal miglioramento dei livelli di produttività aziendale e locale alla realizzazione di forme di aggregazione e collaborazione delle imprese in modo da contribuire ad una evoluzione positiva delle relazioni sociali e industriali nel territorio, etc.

In alcuni contratti (Avellino) alla Commissione paritetica vengono attribuite competenze in materia di conciliazione delle controversie relative all'interpretazione e/o applicazione del contratto di gradualità. Soltanto in caso di mancato accordo o di mancata decisione della Commissione è prevista la possibilità di intraprendere ulteriori azioni sindacali.

Ulteriore compito delle Commissioni provinciali è quello di sovrintendere ai processi di decentramento produttivo delle aziende contoterziste operanti nelle province di competenza, così assolvendo agli obblighi fissati nei punti 4 e 5 del *Protocollo d'intesa per iniziative a sostegno delle aree del Mezzogiorno* (cit. *supra*). Le complesse attività demandate alle Commissioni riguardano, in questo caso, l'acquisizione degli elenchi delle aziende terziste e delle aziende che commettono lavoro a terzi, in modo da poter poi effettuare controlli incrociati circa l'effettiva applicazione dei contratti collettivi o l'effettiva implementazione dei programmi di riallineamento retributivo. In caso di accertata irregolarità la Commissione comunicherà all'azienda in questione e all'INPS che non esistono più le condizioni per l'effettuazione degli scaglionamenti degli aumenti contrattuali previsti a livello nazionale e locale.

Negli accordi esaminati si rinvencono comunque soprattutto generiche affermazioni di principio sul ruolo e sulle funzioni delle Commissioni paritetiche. Soltanto in un accordo (Brindisi-CNA) si prevedono invece compiti che, concretamente, sembrano in grado di contribuire a contrastare le pratiche di sottosalario e di agevolare la lotta al lavoro "nero". Tra questi, in particolare, si segnala la possibilità, su richiesta del datore di lavoro o dei lavoratori, di inviare due componenti della Commissione in azienda nei giorni in cui vengono corrisposte le retribuzioni.

4. Conclusioni.

A conclusione di queste note (ed in attesa di ulteriori sviluppi) si può rilevare come l'esito complessivo di questa nuova fase dei contratti di gradualità abbia ora trovato un impre-

scindibile sostegno normativo nella Legge 28 novembre 1996 n. 608. La tardiva conversione del decreto legge e la sua successiva reiterazione per più di un anno avevano infatti sino ad allora indotto le aziende interessate a non procedere alla recezione degli accordi esaminati nel paragrafo precedente, alimentando così il rischio di pregiudicare il conseguimento degli importanti obiettivi delineati dalle parti sociali in sede provinciale.

L'autorevole rilancio dell'istituto contenuto nell'« Accordo per il lavoro » del 24 settembre 1996 e la successiva approvazione della Legge n. 608/1996 rischiano tuttavia di avere ancora una volta un impatto concreto piuttosto limitato nel nostro sistema di relazioni industriali. Nonostante il forte consenso manifestato dal Governo e dalle parti sociali circa l'importanza dei contratti di gradualità nella lotta contro il sommerso e il lavoro "nero", pare infatti evidente che con il divieto stabilito nella legge collegata alla *Finanziaria 1997* di apportare deroghe ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi nazionali di categoria si è in gran parte svuotato il più generale contesto normativo e contrattuale entro cui le intese di allineamento avrebbero dovuto operare. Intese, che, da sole, come ampiamente dimostrato dall'esperienza del decennio passato (oltre alle considerazioni svolte *supra* v. Ricci M., 1991, pp. 169-170; Pietripaoli L., 1996, pp. 173-174), non sono in grado di garantire un efficace e duraturo decollo dell'iniziativa.

Si deve in effetti rilevare come la penetrazione a livello aziendale dei programmi di allineamento contrattuale e la corrispondente riduzione dell'area del sommerso e del precario paiano concretamente possibili solo ed in quanto l'esperienza degli accordi di gradualità venga ad inserirsi in una più vasta tipologia di interventi, concertati a livello nazionale e locale, su definite "aree-sistema". Interventi a sostegno della piccola-media impresa e del tessuto produttivo del Mezzogiorno, che, come auspicato nelle premesse degli stessi accordi di riallineamento analizzati, possono andare da un più penetrante e convinto raccordo con le istituzioni e le amministrazioni locali ad una riqualificazione della spesa statale, dall'utilizzo dei fondi strutturali dell'Unione Europea al coinvolgimento degli istituti di credito, dalle politiche per le infrastrutture al rilancio dell'apprendistato e della formazione, dal ricorso a schemi retributivi di tipo partecipativo e variabile al salario di ingresso per i giovani (cfr. D'Antonio M., pp. 4-8; Meldolesi L., 1994, pp. 294-302; Ricci G., 1994, pp. 543-545; Caruso B., Ricci G., 1994; Treu T., 1993), etc.

Nell'ambito di queste iniziative, i "contratti d'area" da cui abbiamo preso le mosse della nostra indagine avrebbero potuto rappresentare, magari proprio attraverso la tanto contestata flessibilità salariale, un realistico strumento di sostegno economico, politico e strutturale per un effettivo rilancio dell'economia del Mezzogiorno. Le polemiche e le marcate contrapposizioni sorte in seguito all'emendamento approvato nella legge collegata alla *Finanziaria 1997* rendono ora tutt'altro che scontata l'implementazione di tutta la parte dell'« Accordo per il lavoro » relativa appunto ai contratti d'area.

A questo proposito, e a prescindere in questa sede dalla questione della compatibilità di politiche salariali differenziate su base territoriale rispetto al quadro legale vigente (in tema cfr. Zoppi L., 1994, spec. p. 108, pp. 132-135), si può anche concordare con chi ritiene che l'introduzione di un differenziale interregionale dei salari potrebbe servire "al più a stabilizzare la redditività delle imprese esistenti, ma non è detto che serva ad attirare nuove imprese nel Mezzogiorno" e dunque ad incrementare l'occupazione, come sostengono invece i fautori del ritorno alle "gabbie salariali" (D'Antonio M., 1994, p. 5; cfr. anche AA.VV., 1994, pp. 103-133). Non si capisce tuttavia perché la scelta degli strumenti da attivare su base locale sia stata fortemente imbrigliata dall'intervento del legislatore, che, attraverso una rigida e aprioristica imposizione di un generale divieto di deroga ai minimi sindacali, ha contribuito non poco a circoscrivere l'azione e, dunque, l'autonomia contrattuale delle parti sociali.

In questo caso, più che l'intervento nel merito della flessibilità salariale, è proprio la stessa interferenza del legislatore sul libero svolgimento delle dinamiche sindacali a rappresentare un grave ostacolo al decollo di iniziative globali concertate su base locale. Privi di adeguato contesto normativo e contrattuale di riferimento, gli accordi di gradualità rischiano così di limitarsi a incidere (per di più solo parzialmente) sugli effetti più che sulle cause della disoccupazione e del sommerso, mentre in mancanza di una strategia più articolata di lotta al lavoro "nero" e alla sottoccupazione si finisce nella sostanza con il rilegittimare l'esistenza di vere e proprie "gabbie salariali di fatto". Questo spiega perché, nonostante il recente intervento del legislatore, una parte del movimento sindacale (e segnatamente la CISL) abbia nuovamente proposto al centro del dibattito la questione della deroga ai minimi fissati in sede nazionale (cfr. quanto rilevato *supra* al § 1); deroga da realizzarsi, eventualmente,

I contratti di gradualità
Laura Baldini
e Michele Tiraboschi

I contratti di gradualità
 Laura Baldini
 e Michele Tiraboschi

come ora suggerito da Confindustria, non più attraverso i contratti d'area ma questa volta attraverso lo strumento (divenuto comparativamente più flessibile) dei "patti territoriali" (cfr. Fiammeri B., 1996, p. 18; v. anche *supra*, § 1, nota 1).

In attesa che venga definitivamente sciolto il delicato nodo dei contenuti e dei vincoli delle politiche salariali concordate su base territoriale pare comunque opportuno stemperare i toni di un dibattito (e di una polemica) che rischiano di sfociare, una volta ancora in Italia, nella mera contrapposizione ideologica e di principio.

Al riguardo non si può infatti dimenticare come, in realtà, sia il fattore "culturale" quello su cui pare più urgente incidere. Come dimostra il sostanziale fallimento della precedente fase dei contratti di gradualità (v. *supra* § 2), e come è stato anche recentemente notato (Accornero A., 1996, spec. pp. 7-8, Brunetta R., 1995, Spec. pp. 77-84), nelle aree depresse del Paese quello che veramente serve per creare nuova occupazione, per sostenere il sistema economico e per combattere il lavoro "nero" non è tanto una semplicistica politica di deregolazione normativa e salariale, quanto piuttosto un intervento ad ampio raggio diretto a potenziare (in modo selettivo e qualificato) la presenza dello Stato nel territorio, vincendo una inveterata tradizione alla illegalità e alla precarietà. Se è vero che il Meridione ha bisogno di una politica di "liberalizzazione" dei mercati e dell'economia, questa politica dovrà allora riguardare, innanzitutto e prioritariamente, l'affrancamento del sistema imprenditoriale dalla criminalità organizzata, dal clientelismo politico e dall'assistenzialismo pubblico, piuttosto che limitarsi ad una mera liberalizzazione — di dubbia legittimità sul piano costituzionale e comunque dai dubbi effetti in termini di creazione di nuovi posti di lavoro — delle sole politiche salariali.

Modena, 14 gennaio 1997

Bibliografia

- AA.VV.** (1994), *Forum su: Differenziali salariali territoriali*, in *Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 4, p. 103 e ss.
- AA.VV.** (1974), *Movimento sindacale e contrattazione collettiva (1945-1973)*, Angeli, Milano, IV ed.
- Accornero A.** (1996), *La piccola impresa e le relazioni industriali*, relazione presentata al Convegno biennale dell'Associazione Italiana di Studio delle Relazioni Industriali - A.I.S.R.I., Modena, 24 ottobre 1996, dattiloscritto (in corso di pubblicazione su *DLRI*).
- Bottelli P.** (1995), *FILTEA: contratti di gradualità da ripetere (nonostante l'INPS)*, in *Il sole-24 Ore* del 19 maggio 1995.
- Brunetta R.** (1996), *Serve il contratto se è nazionale?*, in *Il Sole-24 Ore* del 9 ottobre 1996.
- Brunetta R.** (1995), *Sud. Alcune idee perché il Mezzogiorno non resti com'è*, Donzelli, Roma.
- Busetta P., Sacco S.** (1992), *Gabbie salariali*, Angeli, Milano.
- Caruso B., Ricci G.** (1994), *Sistemi e tecniche retributive*, in Caruso B., Zoli C., Zoppoli L. (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, Jovene, Napoli, 1994, vol. 1, p. 37 e ss.
- Castelvetri L.** (1976), *Gli strumenti e i contenuti delle relazioni industriali nel sistema intersindacale: la contrattazione collettiva*, in Peschiera F., *Sindacato, industria e Stato nel dopoguerra (1943-1948)*, Le Monnier, Firenze, p. 421 e ss.
- Cinelli M.** (1988), *Fiscalizzazione e sgravi ex lege 440/1986 e contrattazione collettiva*, in Renna (a cura di), *Contrattazione decentrata e rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 169 e ss.
- Cerquetelli F.** (1997), *Flessibilità, se non ora quando?*, in *Conquiste del lavoro*, 14 gennaio 1997, p. 1 e p. 3.
- CNEL** (1996a), *Laboratori territoriali, un futuro per il Mezzogiorno*, roma.
- CNEL** (1996b), *La normativa sui patti territoriali - Analisi comparata*, Roma.
- D'Antona M.** (1990), *Diritto sindacale in trasformazione*, in D'Antona M., *Lecture di diritto sindacale*, Jovene, Napoli, 1990, p. XXXVIII.
- D'Antonio M.** (1994), *Il costo del lavoro nel mezzogiorno*, in *IS*, n. 12, p. 4 e ss.
- De Marchis C.** (1994), *Retribuzione sufficiente, zone depresse e il chiaro "no" della Cassazione*, in *RGL*, II, p. 408 e ss.
- De Sanctis D.** (1996), *Camere con lavoro*, in *Conquiste del lavoro*, 24 ottobre 1996, p. 3.
- Ferraro G.** (1989), *Fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravi contributivi*, in *RIDL*, 1989, p. 67 e ss.
- Fiammeri B.** (1996a), *Contratti d'area e patti territoriali. Il Governo media*, in *Il Sole-24 Ore* del 12 novembre 1996, p. 15.
- Fiammeri B.** (1996b), *D'Amato: colpa del sindacato la rigidità dei salari al Dud*, in *Il Sole-24 Ore* del 7 dicembre 1996, p. 18.
- Forlani M.** (1996), *Contratti d'area e autonomia delle parti*, in *Conquiste del lavoro*, 11 dicembre 1996, p. 1, p. 6.
- Galantini E.** (1996), *Flessibilità ma non solo*, in *NRS*, n. 32 del 24 settembre 1996, p. 3.

- Greco R.** (1996), *Un paese diviso a metà*, in *NRS*, n. 30 del 10 settembre 1996, p. 11.
- Italia G.** (1996), *Contratti d'area. Nessuno può pensare di toccare i minimi salariali*, in *Conquiste del lavoro*, 11 settembre 1996, p. 1 e s.
- Lagala C.** (1991), *Gli accordi di gradualità: i primi risultati*, in *LI*, n. 18, p. 3 e ss.
- Lagala C.** (1990), *Fiscalizzazione degli oneri sociali e sostegno alla contrattazione collettiva*, in *LI*, n. 21, p. ... e ss.
- Lambertucci P.** (1995), *Determinazione giudiziale della retribuzione, minimi sindacali e condizioni territoriali*, in *ADL*, p. 201 e ss.
- Longo A.** (1995), *Salari in gabbia*, Ediesse, Roma.
- Meldolesi L.** (1994), *Come spingere il Mezzogiorno verso l'Europa*, in *il Mulino*, 1994, p. 294 e ss.
- Milianti I.** (1995), *La Cassazione contro l'introduzione delle "gabbie salariali" per via giudiziale*, in *RIDL*, 1995, II, p. 101 e ss.
- Miori M.** (1997), *Sindacati divisi sul mini-salario*, in *Il Giorno* del 12 gennaio 1997, p. 13.
- Nenci P.** (1992), *Stato e sindacato di fronte al lavoro irregolare*, in *LI*, n. 21, p. 44 e ss.
- Nenci P.** (1990a), *I contratti di gradualità*, in *LI*, n. 7, p. 11 e ss.
- Nenci P.** (1990b), *Dove il contratto non arriva*, in *LI*, n. 3, p. 19 e ss.
- Orioli A.** (1996), *Occupazione: cercasi "oasi" per creare lavoro*, in *Il Sole-24 Ore* del 9 settembre 1996.
- Orioli A.** (1995), *Federtessile e sindacati insieme per uno sviluppo pulito del Sud*, in *Il Sole-24 Ore* del 28 luglio 1995.
- Orioli A.** (1997), *D'Antoni: "Per il Sud sfida dei salari ridotti"*, in *Il Sole-24 ore* del 12 gennaio 1997, pp. 1-2.
- Pietripaoli L.** (1991), *Gli accordi di riallineamento retributivo nel Mezzogiorno*, in *AA.VV.*, *La piccola impresa*, Jovene, Napoli, p. 171 e ss.
- Ricci G.** (1995), *La retribuzione equa e sufficiente nelle aree socio-economicamente depresse: la visione socialmente avanzata della Cassazione*, in *LD*, p. 523 e ss.
- Ricci M.** (1991), *Interventi legislativi e contratti collettivi di riallineamento nelle piccole imprese*, in *AA.VV.*, *La piccola impresa*, Jovene, Napoli, p. 165 e ss.
- Ricci M.** (1990), *Contratti di riallineamento: una svolta positiva?*, in *LI*, n. 4, p. 12 e s.
- Ruda A.** (1996), *Mezzogiorno: non basta intervenire sul costo del lavoro*, in *NRS*, n. 32 del 24 settembre 1996, p. 6.
- Toscano N.R.** (1991), *I contratti collettivi di riallineamento. Problemi applicativi ed osservazioni critiche*, in *RGL*, I, p. 91 e ss.
- Treu T.** (1993), *Le relazioni di lavoro nelle aree meridionali: coerenze strategiche e adattamenti locali*, in Treu (a cura di), *Le relazioni di lavoro nelle aree meridionali: omogeneità e differenze*, ESI, Napoli, p. 117 e ss.
- Triglia C.** (1996), *Contratti d'area migliori se uniti ai patti territoriali*, in *Il Sole-24 Ore* del 24 settembre 1996, p. 17.
- Turone S.** (1992), *Storia del sindacato in Italia. Dal 1943 al crollo del comunismo*, Laterza, Bari.
- Veneziani B.** (1996), *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *RGL*, p. 109 e ss.
- Zoli C.** (1997), *La retribuzione tra garantismo e flessibilità: recenti scenari contrattuali e giurisprudenziali*, in questo fascicolo, e già in Biagi M., Suwa Y., *Il diritto dei disoccupati*, Studi in onore di K. Yamaguchi, Giuffrè, Milano, 1996, p. 463 e ss.
- Zoppoli L.** (1994), *L'articolo 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, in Caruso B., Zoli C., Zoppoli L. (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, Jovene, Napoli, 1994, vol. 1, p. 91 e ss.

I contratti di gradualità
 Laura Baldini
 e Michele Tiraboschi