

DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Rivista semestrale della Associazione Lavoro e Ricerche
Diretta da Luciano SpagnuoloVigorita e Marco Biagi



Ricerche
**La retribuzione
ad incentivi**
*contributi coordinati da
Massimo D'Antona
e Raffaele De Luca Tamajo*

Ricerche
Gruppi di imprese

Rassegne
Giurisprudenza

Diritto internazionale
e comparato
**La dimensione sociale
del mercato unico
europeo**

Giuffrè Editore

Diritto delle relazioni industriali

rivista della Associazione Lavoro e Ricerche -ALAR
anno 1 - numero 1 - gennaio 1991

Indice

La rivista "Diritto delle relazioni industriali" di Luciano Spagnuolo Vigorita	pag.3
La retribuzione ad incentivi	
Introduzione di Massimo D'Antona e Raffaele De Luca Tamajo	pag.5
Sistemi partecipativi e incentivanti di retribuzione: l'evoluzione storica in Italia <i>di Anna Alaimo</i>	pag.13
Nozione giuridica di retribuzione, incentivazione e salario variabile <i>di Lorenzo Zoppoli</i>	pag.29
Incentivazione e costo del lavoro: i riflessi previdenziali <i>di Sergio Ciannella</i>	pag.37
Incentivazione e lavoro manageriale: spunti per una ricerca <i>di Antonello Zoppoli</i>	pag.47
Contrattazione degli incentivi e modelli di relazioni industriali <i>di Rosario Santucci</i>	pag.55
La contrattazione sugli incentivi nel settore metalmeccanico <i>di Angelo Pandolfo</i>	pag.61
La contrattazione sugli incentivi nel settore della grande distribuzione commerciale <i>di Antonio Viscomi</i>	pag.67
Sugli incentivi nel terziario avanzato. Note in margine ad una ricerca <i>di Ida Regalia</i>	pag.73
Gli accordi collettivi di produttività nel settore del credito <i>di Emilio Balletti</i>	pag.81
La contrattazione sugli incentivi nel pubblico impiego: gli accordi intercompartimentali e di comparto <i>di Amos Andreoni</i>	pag.89
La gestione degli incentivi nel pubblico impiego: la Camera di Commercio di Milano <i>di Roberto Maiocchi</i>	pag.97
La gestione degli incentivi nel pubblico impiego: le regioni <i>di Roberto Serpieri</i>	pag.107
La gestione degli incentivi nel pubblico impiego: la sanità <i>di Vincenzo Viggiani</i>	pag.115

Editoriale

Ricerche

	La gestione degli incentivi nel pubblico impiego: la scuola <i>di Paolo Landri</i>	pag.121
Relazioni industriali	Il caso bancari	
	La contrattazione decentrata nel settore del credito <i>di Giuseppe Ferraro</i>	pag.129
	Un nuovo modello di relazioni sindacali: il contratto collettivo dei bancari <i>di Giuseppe Capo</i>	pag.137
Rassegne	Giurisprudenza	
	Individuale e collettivo nel rapporto di lavoro: il problema degli “usi aziendali” nella giurisprudenza della Cassazione <i>di Stefano Liebman</i>	pag.141
	Poteri imprenditoriali e clausole generali <i>di Giuseppe Ferraro</i>	pag.159
Diritto internazionale e comparato	Il diritto delle relazioni industriali in vista dell’Europa 1992: una prospettiva italiana <i>di Marco Biagi</i>	pag.171
	Abbreviazioni	pag.181
	Notizie sugli autori	pag.183

La rivista “Diritto delle relazioni industriali”

Luciano Spagnuolo Vigorita

L'identità di una nuova rivista sta in quello che, nel tempo, avrà saputo dire, giustificando la propria sopravvivenza.

Come nelle relazioni sociali, quindi, la presentazione non ha altra funzione, che quella di segnalare un “nome”, restando affidato alla eventuale conoscenza il determinarsi del rapporto.

Non si possono enunciare programmi o indicare contenuti, destinati a modifiche anche rilevanti. Tanto meno al fine di precisare gli spazi, che si ravvisi opportuno ricoprire: non è la nascita — sempre arbitraria — che va giustificata, ma la vita.

L'indicazione di un minimo essenziale — appunto, del “nome” — ha tuttavia un senso.

Si tratta di presentare quella identità predeterminata, che per un verso segna la ineliminabile ragione aggregante di molte forze intorno ad una iniziativa: al punto da rappresentare, al contempo, la garanzia e il presupposto della permanente aggregazione. Per un altro verso, e all'esterno, indica quel nucleo sintetico di elementi caratterizzanti, che solleciti attenzione per un eventuale rapporto.

Per gran parte, tale identità predeterminata risulta da quanto desumibile già da questo primo numero.

La rivista è una pubblicazione dell'ALAR. Dunque, riflette l'idea guida dell'associazione: determinare confluente integrate tra portatori di esperienze e professionalità tradizionalmente parallele (quella accademica e quella di gestione di dati strutturali). Cioè, svolgere riflessione scientifica in termini applicati.

Nell'ambito precisato con sufficiente attendibilità dalla testata (l'obiettivo è quello di trattare le relazioni industriali nella loro — eventuale — dimensione giuridica) sono considerati temi, che — secondo criteri selettivi amministrati da una forte presenza redazionale — la realtà delle relazioni industriali presenta all'attenzione, per una valutazione giuridica.

La rivista, pertanto, riferisce gli scritti di più denso contenuto teorico a quelle occasioni, non prevalenti, in cui s'intenda affrontare un settore d'indagine di particolare ampiezza e/o rilevanza.

In tali casi, peraltro, si curerà che all'introduzione teorica facciano seguito interventi orientati a svolgerne le implicazioni operative.

Di regola, gli scritti trattano temi specifici, nell'intento di ragionare e discutere su argomenti, rispetto ai quali la migliore comprensione giuridica possa riversare effetti apprezzabili in sede applicata.

Priva — anche per la sua periodicità semestrale — di programmi informativi, la rivista affida la sua validità, prima ancora che al pregio dei singoli interventi, alla efficienza dell'opera redazionale: quanto alla scelta dei temi, alla determinazione delle convenienti articolazioni della trattazione, alla capacità di avvertire l'opportunità del prolungamento di un dibattito anche per più numeri. Fondamentalmente, quanto alla capacità di curare che la trattazione di ogni tema risponda ad una effettiva esigenza di riflessione sulla realtà: individuazione di un argomento di dibattito, produzione di risultati analitici, indicazione di un criterio di metodo.

La rivista "Diritto delle relazioni industriali"
Luciano Spagnuolo
Vigorita

E ciò — quanto ai contenuti — nel convincimento che, in tema di diritto delle relazioni industriali, riflettere sulla realtà significa non soltanto intervenire in ordine a situazioni dichiaratamente e indiscutibilmente inserite nell'ottica collettiva propria di tali relazioni, ma anche ricercare e recuperare il "collettivo" sommerso: cioè, la dimensione effettiva sottostante alla pur diffusa valutazione formale nei termini alteranti del rapporto interindividuale. Una opportuna separazione concettuale tra "individuale" e "collettivo" è operazione preliminare per approfondire le molte prospettive di concreta interrelazione. Complessivamente, si tratta di compito di rilievo, anche nell'ottica di una verifica degli effettivi assetti dell'ordinamento nazionale nella imminenza del processo di integrazione comunitaria.

In termini operativi, la rivista per più motivi considera opportuno affidare a "garanti" la organizzazione di una molteplicità di scritti intorno ad un tema: s'intende, così, assicurarsi la validità della selezione e dell'articolazione degli interventi; nonché, a monte, la stessa possibilità di armonizzare le esigenze di piena attendibilità scientifica con il necessario ed auspicato ricorso a forze giovani.

Il segnalato orientamento di concretezza porta la rivista ad attribuire particolare importanza alle tematiche comunitarie: e si tratta, al momento, dell'unico settore per il quale si prevede una stabilità di specifico intervento. Per il resto, non esistono vere e proprie "rubriche", rimanendo la composizione di ogni numero affidata alla opportunità di accogliere le istanze di maggiore attualità e rilievo, intorno alle quali sia possibile organizzare risposte adeguate. Infine, l'ALAR curerà di stabilire la più fluida circolarità tra le proprie iniziative, in modo che il dibattito assicurato dalla rivista possa rappresentare una fase di un discorso unitario, articolato ed analitico.

Il sostegno critico dei lettori, che molto cordialmente saluto, consentirà di correggere le inevitabili lacune e di attingere motivazioni per proseguire.

La retribuzione ad incentivi: introduzione (*)

Massimo D'Antona e Raffaele De Luca Tamajo

1. La tendenza, che emerge dalle più recenti tornate contrattuali, a riservare nella composizione del salario un certo spazio a voci retributive correlate elasticamente ad indici dinamici, quali la efficienza produttiva o la redditività dell'impresa, conferisce anche in Italia un rilievo crescente al tema della *variabilità della retribuzione*.

Le esperienze pilota delle quali si è molto discusso (come gli Accordi Fiat e Olivetti, rispettivamente, del 18 luglio e del 20 ottobre 1988) sono indicative di un fenomeno di innovazione delle forme di retribuzione non contingente, anche se variegato e disomogeneo, che dal settore industriale si diffonde ad alcuni importanti settori di servizi, e tende ad interessare, seppure con svolgimenti molto differenti, anche il settore del pubblico impiego. Va subito avvertito che l'importanza della tendenza accennata dipende soprattutto dalla novità dei meccanismi retributivi che vengono introdotti: l'incidenza quantitativa delle voci retributive legate ad indici variabili resta invece molto contenuta e in ogni caso tende a collocarsi nella zona defilata dei trattamenti aggiuntivi e supplementari.

Le ricerche disponibili parlano di un 85% di casi in cui le voci retributive variabili sono previste come elemento aggiuntivo ai tradizionali elementi retributivi; di un 10,7% di casi in cui sono parzialmente sostitutive dei premi di produzione; e di un 3,6% di casi in cui li sostituiscono del tutto.

Il rilievo quantitativo contenuto, e la collocazione nella zona defilata dei trattamenti aggiuntivi, non sminuisce l'interesse delle esperienze alle quali ci si riferisce. La istituzione di una quota di retribuzione sottratta ai tradizionali parametri della corresponsività (la professionalità, il tempo, l'intensità o la gravosità del lavoro) e resa variabile in funzione di parametri estrinseci rispetto alla prestazione quali, la efficienza produttiva; il conseguimento di obiettivi, la redditività, lascia intravedere scenari futuri, e neppure troppo, delle relazioni industriali. Simili istanze di innovazione dei sistemi di remunerazione del lavoro riflettono con evidenza le più recenti e significative trasformazioni dell'impresa e dell'organizzazione del lavoro.

2. Sotto la denominazione di "retribuzione variabile in base ad indici estrinseci come la produttività o la redditività dell'impresa", si possono raggruppare forme retributive molto diverse. Sono disponibili numerosi schemi di classificazione, alcuni dei quali ricomprendono sistemi di incentivazione individuali e collettivi (distinguendo incentivi di risultato, di prestazione, di successo), altri, considerando i soli incentivi collettivi li distinguono in base ai parametri ai quali vien fatto riferimento (indicatori della produttività tecnica aziendale; indicatori di redditività).

Una nota comune a tutte le forme retributive variabili, sta nel fatto che vi si trovano in forma combinata tipologie retributive storicamente distinte sul piano concettuale e su quello tecnico. Da un lato, le *incentivazioni*, intese come vantaggi salariali conseguibili con una

(*) I contributi sulla retribuzione ad incentivi qui raccolti sono stati consegnati dagli autori entro il settembre 1990.

La retribuzione ad incentivi: introduzione
 Massimo D'Antona e
 Raffaele De Luca
 Tamajo

prestazione per qualche aspetto superiore a quella normale e dovuta: ad es. il cottimo. E dall'altro lato, le forme di *retribuzione partecipativa*, intese come vantaggi salariali variabili in funzione dei risultati economici dell'impresa o dell'affare: ad es. la partecipazione agli utili o certi tipi di provvigioni.

a) Incentivazione e partecipazione (con prevalenza della prima) sono combinate negli accordi che assumono a parametro la "produttività", vuoi del "fattore lavoro" vuoi "aziendale". I meccanismi sono molteplici e costruiti, quasi sempre attraverso l'impiego di fattori di misurazione della produttività svariati (incentivi cdd. "multifattoriali"). Tali istituti retributivi vengono, ora applicati a singoli gruppi, aree o altre unità di lavoro, ora collegati a piani di incentivazione globali, riguardanti i dipendenti di un'intera azienda o di tutto uno stabilimento. In questa serie di casi — e soprattutto nell'ipotesi di incentivazione applicate a gruppi, aree etc... — il vantaggio salariale dipende da una qualche connotazione qualitativa della prestazione (dalla responsabile moderazione nell'usufruire di assenze legittime all'adattamento intelligente alle circostanze organizzative, alla adesione fattiva a certe strategie di produzione o riorganizzazione) che tuttavia — a differenza degli incentivi tradizionali — non è valutata in sé stessa, sotto il profilo del suo incremento quantitativo o qualitativo, ma in funzione di risultati o obiettivi di "qualità", di "efficacia", di "efficienza", che dipendono dal coordinamento tra il "fattore lavoro" considerato nel suo complesso, ed altre variabili organizzative controllate dalla stessa impresa.

b) Partecipazione ed incentivazione sono combinate, in una diversa miscela, negli accordi detti di "redditività", nei quali elementi retributivi variabili sono ancorati ai risultati economici dell'impresa, misurati con parametri più o meno complessi come l'utile netto o lordo dell'esercizio, il margine operativo lordo (MOL), il *return on investment* (ROI).

In questo gruppo di casi, il vantaggio salariale prescinde sia dalla prestazione lavorativa individuale sia dalla produttività complessiva del fattore lavoro e assume i caratteri di una partecipazione ai risultati economici dell'impresa variamente calcolati. Facendo "pagare" alla redditività una quota di salario, si rendono compartecipi i lavoratori, sia pure in quota minima, del rischio di impresa, con il duplice effetto di creare una identificazione psicologica del lavoratore con i successi aziendali, e di attenuare nello stesso tempo la rigida invariabilità verso il basso della retribuzione nelle fasi in cui la redditività decresce.

Vi è dunque, in primo luogo, una flessibilità della retribuzione in funzione all'aleatorietà dei risultati economici dell'impresa e, in secondo luogo, una identificazione dei lavoratori nei suoi successi.

3. Le forme di retribuzione variabile sollecitano la riflessione scientifica e il dibattito politico sindacale sotto diversi e connessi profili:

A) sotto il profilo della funzione della retribuzione, non è senza effetti che accanto ai tradizionali criteri di remunerazione, basati sui caratteri intrinseci della prestazione lavorativa (tempo, professionalità, intensità o gravosità) o alla condizione sociale del lavoratore (costo della vita, potere d'acquisto), si facciano luce criteri interni alla sfera dell'impresa, e quindi estrinseci rispetto al lavoratore. Si delinea per questa via una correzione, per ora tendenziale, della concezione che vuole il salario sottratto per definizione al rischio di impresa (e della analoga concezione "macro" per cui la dinamica salariale dovrebbe essere indipendente dalla crescita del sistema economico). Una quota di retribuzione risulta infatti disancorata dai rapporti di forza contrattuale, per essere agganciata ad indici rappresentativi di andamenti economico produttivi.

Nello stesso tempo si preannuncia un, ugualmente tendenziale, superamento della tradizionale estraneità del lavoratore rispetto alla sfera della gestione aziendale. Nella misura in cui una parte del salario viene a dipendere direttamente dalle politiche aziendali, sia le scelte dell'impresa che la condotta degli amministratori e dei dirigenti che le assumono, sono esposte ad istanze di partecipazione e di controllo da parte dei lavoratori.

4. B) Sotto il profilo delle relazioni industriali, le forme retributive variabili in funzione di risultati aziendali, sbocciano all'incrocio tra istanze di partecipazione e esigenze di flessibilità. È ormai un luogo comune l'affermazione che l'impresa postfordista gioca il suo successo sulla capacità di adattamento flessibile agli andamenti di mercati instabili; e che l'adattamento flessibile non si concilia con i modelli di organizzazione del lavoro gerarchici e rigidamente parcellizzati, ma richiede flessibilità organizzativa e rapporti con i lavoratori meno conflittuali e più partecipativi. Al lavoratore si tende a chiedere, non solo l'apporto di energie per il tempo stabilito, ma un contributo di iniziativa, intelligenza e qualità che

solo una maggiore adesione agli obiettivi dell'impresa può incentivare. Il fatto poi che le forme retributive variabili formino oggetto di importanti esperienze di contrattazione collettiva, anziché essere gestite unilateralmente dalle imprese, indica un *trend* (in verità tutt'altro che lineare) di grande interesse per le relazioni industriali. Sistemi retributivi ancorati ad indici mobili e complessi, sulla cui dinamica influiscono comportamenti di entrambe le parti, impongono regolazioni procedurali, scambi di informazioni, sedi di verifica a livelli appropriati, in una parola, modelli di relazioni tra sindacati e impresa stabili e "arricchiti" di funzioni non solo contrattuali ma anche codecisionali.

5. C) Sotto il profilo della struttura obbligatoria, la enucleazione di un'area di retribuzione variabile, disancorata dalla corrispettività con la quantità/qualità della prestazione individuale, perché correlata, in misura maggiore o minore, con obiettivi o risultati dell'impresa, apre un nuovo campo di riflessione.

La struttura stessa del rapporto di lavoro subordinato, consegnataci dalla storia del diritto del lavoro, sembra scossa dalla creazione di aree di permeabilità della retribuzione rispetto ai risultati dell'impresa. La estraneità del lavoratore al rischio di impresa è infatti un caposaldo della configurazione del contratto di lavoro subordinato, che si appoggia all'altro caposaldo della estraneità del lavoratore alla responsabilità della gestione.

Occorre peraltro delimitare con una certa cura l'effettiva incidenza delle nuove figure retributive rispetto all'assetto contrattuale di base.

a) Le voci retributive variabili in base alla produttività o alla redditività dell'impresa concorrono a determinare la controprestazione del datore di lavoro (l'ammontare della retribuzione) ma non sembrano trovare riscontro immediato e diretto nella quantità o qualità della prestazione del lavoratore.

Ciò non significa peraltro che siano voci estranee alla retribuzione corrispettiva (naturalmente nel senso ampio, corrente e probabilmente impreciso sotto il profilo tecnico, del termine).

Significa invece che la corrispettività si stabilisce ad un livello diverso da quello della diretta corrispondenza alla quantità/qualità della prestazione, e soprattutto che il vantaggio salariale è (in misura maggiore o minore, data la frequente previsione di clausole di salvaguardia variamente congegnate) *aleatorio*, poiché dipende dal verificarsi di una condizione esterna alla prestazione lavorativa.

Ad esempio, nel caso degli incentivi collettivi cdd. "multifattoriali" (per risparmio di materie prime, energia, scarti o per il conseguimento di obiettivi aziendali di produzione) viene remunerata la *utilità* delle prestazioni, valutata in relazione all'ambiente organizzativo dell'impresa e al verificarsi di un risultato rilevante. In questo caso il vantaggio salariale è riferibile causalmente alle prestazioni dei lavoratori, ma non correlato alla qualità/quantità di ciascuna di esse: nel caso delle incentivazioni di gruppo non è, infatti, possibile graduare il diverso apporto dei singoli; mentre, nel caso dei piani di incentivazione globali (applicati a tutti i dipendenti di un'azienda o di uno stabilimento), il risultato è condizionato da variabili organizzative "altre" che lo rendono in qualche misura aleatorio (il lavoratore può spiegare il massimo impegno, e ciò nonostante possono verificarsi ritardi, perdite o imprevisti che annullano il vantaggio salariale).

Invece, negli accordi di redditività (basati sull'utile netto o lordo o sul MOL o sul ROI o su altri criteri) vi è un meccanismo di "rivalutazione" della remunerazione (corrispettiva) del fattore lavoro in funzione di indici che esprimono la "ricchezza" aziendale. Non si può dire che la prestazione lavorativa in sé stessa acquisti un valore diverso per effetto dei successi dell'impresa (che possono del resto derivare da ragioni e congiunture del tutto indipendenti dall'apporto del fattore lavoro). Si può dire piuttosto che *convenzionalmente* la remunerazione della medesima prestazione è rivalutata in base ad un ideale coefficiente che tiene conto dei successi e della ricchezza dell'impresa (questa convenzionale rivalutazione è liquidata appunto attraverso la indennità variabile ancorata alla redditività). Anche in questo caso, il vantaggio salariale concorre a determinare il *quantum* della retribuzione corrispettiva, ma è reso in qualche misura aleatorio in funzione di variabili extralavorative.

b) L'andamento variabile delle voci considerate (che del resto la stessa contrattazione collettiva tende ad attenuare con clausole di garanzia, che talvolta lasciano prevedere, o temere a seconda dei casi, qualche forma di "consolidamento in cifra fissa") solleva la questione della legittimità di clausole che rendono, non solo instabili, ma soprattutto *aleatorie*, quote della retribuzione.

Si è infatti sostenuto in passato, che la retribuzione percepita di fatto in un certo arco temporale, stabilizzando certi consumi e certe aspettative di reddito del lavoratore e della

**La retribuzione ad
incentivi: introduzione**
Massimo D'Antona e
Raffaele De Luca
Tamajo

La retribuzione ad incentivi: introduzione
Massimo D'Antona e
Raffaele De Luca
Tamajo

sua famiglia, per quanto superiori ai livelli elementari di sostentamento, sarebbe tutelata dal principio di irriducibilità, desumibile dall'art. 36 Cost.

In realtà, fino a quando le oscillazioni (determinate da meccanismi di aggancio di quote retributive a risultati aziendali) interessano elementi retributivi: a) previsti da contratti collettivi e b) aggiunti e supplementari rispetto ai trattamenti di base, l'incidenza dell'art. 36 Cost. si può ritenere neutralizzata dalla naturale competenza della contrattazione collettiva a fissare i confini tra la quota della retribuzione che corrisponde ai bisogni fondamentali del lavoratore e compensa adeguatamente la professionalità o l'impegno lavorativo, e la quota destinata a funzioni ulteriori incentivanti e/o partecipative e per questo esposta a variazioni anche *in pejus*.

Su basi analoghe dovrebbe essere risolta la questione del computo delle voci retributive variabili negli altri istituti retributivi. Il problema non riguarda gli istituti di origine contrattuale, per i quali la base di computo è determinata liberamente dalla stessa contrattazione collettiva, ma gli istituti che essendo regolati dalla legge, come le festività infrasettimanali o le ferie, risultano in qualche modo vincolati a principi di "comprensività" della base computo. Spesso gli accordi che introducono elementi variabili in relazione ad indici di risultato, utilizzano clausole di conglobamento: le parti si danno atto che le relative misure devono intendersi comprensive anche della quota di incidenza sul computo di istituti accessori. Resta però il problema della legittimità di patti che "sterilizzano" l'incidenza, sugli istituti legali a base omnicomprensiva, di elementi retributivi il cui ammontare è incerto (i patti di conglobamento sono legittimi purché il risultato non sia meno favorevole di quello risultante dall'applicazione degli istituti conglobati, ed il confronto è possibile solo se le misure sono certe).

c) L'importanza che vengono ad assumere, nella valutazione del lavoro, fattori estrinseci rispetto alla prestazione lavorativa oggettivamente considerata, richiama alcune più generali linee di trasformazione della struttura obbligatoria del rapporto di lavoro.

Stando almeno alle esperienze contrattuali note, si può escludere che le forme di retribuzione variabili in base ad indici come la produttività o la redditività, determinino una trasformazione sostanziale delle obbligazioni fondamentali delle parti.

Sul versante dell'*obbligazione del lavoratore* le forme retributive che stabiliscono la corrispettività ad un livello diverso rispetto alla qualità/quantità della prestazione dovuta (come quelle correlate alla produttività aziendale) non espandono l'area dei comportamenti dovuti, che il datore di lavoro può esigere dal lavoratore: le voci variabili compensano infatti comportamenti o inesigibili e facoltativi (ad es. gli incentivi di presenza che premiano l'uso parco delle assenze legittime) o irrilevanti se considerati indipendentemente da un risultato (ad es. l'adattamento intelligente a certe evenienze produttive, che tuttavia si dimostri ininfluenza sul risparmio di materiali o sul numero di scarti).

Sul versante dell'*obbligazione retributiva*, i meccanismi in base ai quali la retribuzione viene parametrata ai successi economici dell'impresa e ne condivide l'aleatorietà, non trasformano certo il contratto di lavoro, da contratto di scambio, in contratto associativo (nel quale il lavoratore conferisca e rischi, insieme agli azionisti, quote di retribuzione). Come si è detto, la redditività è un parametro convenzionale in base al quale la remunerazione del fattore lavoro si "rivaluta" tenendo conto della valorizzazione derivante dai successi dell'impresa (un meccanismo salariale flessibile e dinamico, ma non privo di assonanze con la gratifica di bilancio di buona memoria).

Tuttavia, se è vero che i termini fondamentali delle obbligazioni corrispettive non sono snaturati dalle figure retributive variabili, resta il fatto che nuovi interessi e nuove coloriture del sinallagma contrattuale vengono alla luce e meritano attenta considerazione.

Non vi è dubbio infatti che, sul versante dell'obbligazione del lavoratore, viene in rilievo, pur senza consolidare vere e proprie posizioni creditorie, l'interesse dell'impresa ad una prestazione, non solo esatta e diligente, ma anche utile e proficua dal punto di vista del risultato produttivo. Del resto, è stata già rilevata una evoluzione del rapporto di lavoro nel senso di una svalutazione del fattore "tempo" come parametro assorbente dello scambio, e l'emersione di fattori qualitativi non misurabili in termini strettamente temporali, quali appunto l'utilità, l'intelligenza, la creatività della prestazione lavorativa. La stessa tradizionale definizione del lavoratore subordinato, come colui che mette a disposizione del datore di lavoro le proprie energie per un certo tempo (tendenzialmente il tempo massimo consentito dalla legge o dai contratti collettivi) verrebbe ad essere corretta dal rilievo che assume la proficuità e utilità del lavoro prestato.

Allo stesso modo, ma sul versante opposto dell'obbligazione del datore di lavoro, il fatto

che una quota di retribuzione dipenda esclusivamente dalla *performance* dell'impresa, conferisce una inedita visibilità, sul piano delle obbligazioni contrattuali reciproche, alle scelte dell'impresa delle quali la *performance* dipende.

Indifferenza della retribuzione alla dinamica dei profitti dell'impresa ed estraneità dei lavoratori alla gestione, sono facce di una medesima medaglia. Al contrario, la variabilità della retribuzione in funzione di indici di successo (come l'utile, il MOL, il ROI) che dipendono da scelte delle quali è interamente responsabile il *management* (e interamente estraneo il lavoratore) lascia intravedere, dietro l'obbligazione fondamentale di pagare la retribuzione, doveri degli amministratori dell'impresa di informazione, trasparenza e perfino di corretta gestione, verso i lavoratori (essendo fin troppo facile manipolare, con scelte comprese nella discrezionalità degli amministratori, l'interesse retributivo dipendente dai risultati).

6. Informazione e trasparenza, controllo e verifica, sono altrettante istanze procedurali che rinviano alla applicazione degli accordi di produttività o di redditività in sede sindacale. Da questo punto di vista, è facile rilevare, in alcune esperienze considerate, uno scollamento tra i livelli operativi del sistema contrattuale (i livelli ai quali vi sono effettivi scambi negoziali) e i livelli ai quali i meccanismi retributivi legati ad indici dinamici dovrebbero essere controllati ed applicati: talvolta si stabiliscono a livello nazionale forme retributive che richiederebbero sedi aziendali e perfino subaziendali di verifica che o non esistono o non sono uniformemente operative, con il rischio che l'applicazione delle nuove normative salariali resti sostanzialmente unilaterale e dia luogo a dubbi e contestazioni.

Più in generale, viene in luce la clamorosa anomalia della situazione italiana, rispetto ad ogni altro paese europeo, per quanto riguarda l'assetto della rappresentanza aziendale dei lavoratori. La crisi dei Consigli di Fabbrica (nei quali si identificavano, per scelta autonoma risalente al Patto Federativo tra Cgil, Cisl e Uil del 1972, le rappresentanze sindacali aziendali confederali) ha privato il sistema di relazioni industriali italiano di un organismo di rappresentanza dei lavoratori a livello di impresa, unitario, omogeneo nella struttura e dotato di poteri certi, soprattutto sotto il profilo dell'efficacia degli accordi aziendali.

La discontinuità, e il carattere sperimentale di molti degli accordi collettivi che introducono forme di retribuzione variabile, è da mettere in relazione anche con questo travaglio del sistema di relazioni industriali, che difetta alla base di istituzioni stabili ed omogenee in grado di fare una applicazione dinamica dei nuovi sistemi retributivi.

7. Forme di retribuzione variabili basate su indicatori di efficienza o collegate ad obiettivi, sono state introdotte anche nel pubblico impiego.

In verità, si tratta di un insieme di istituti ancor più diversificato e disomogeneo di quello fin qui considerato. Vengono talvolta classificati sotto questa rispettabile etichetta, modesti tentativi di correzione della struttura salariale pubblica, notoriamente fondata su parametri automatici, e largamente insensibile alla efficienza ed alla produttività individuale e collettiva. In altri casi invece, forme retributive flessibili e fondi salariali destinati ad incentivare un lavoro efficiente, rappresentano addirittura il principale strumento di programmi, anche molto ambiziosi, di modernizzazione degli apparati pubblici.

Ad esempio, i "progetti di produttività" istituiti e regolati dagli Accordi intercompartimentali stipulati in base alla l. quadro n. 93/1983, sono esperimenti coraggiosi di organizzare per linee interne, nel corpo stesso degli apparati burocratici delle pubbliche amministrazioni, strutture finalizzate "per obiettivi" — come il progetto per l'aggiornamento del catasto urbano. In questi esperimenti, gli incentivi retributivi giocano un ruolo decisivo, dovendo offrire motivazioni ad un impegno lavorativo efficiente, flessibile, utile, che il sistema di gestione del personale nelle amministrazioni pubbliche non è normalmente in grado di garantire (l'esperienza però ristagna nelle secche delle procedure estremamente complesse per l'approvazione dei progetti: dei 450 miliardi stanziati a partire dalla legge finanziaria del 1988, ne risultano utilizzati fino ad oggi 13).

Qui si coglie una importante differenza, tra sistema delle imprese e pubblica amministrazione, per quanto riguarda la funzione delle forme variabili di retribuzione: mentre nell'impresa privata, è l'innovazione organizzativa dell'impresa e la necessità di adattamento ai mercati instabili a sollecitare la trasformazione dei sistemi retributivi nel senso fin qui considerato, nelle amministrazioni pubbliche si fa leva sugli incentivi per avviare una innovazione organizzativa degli apparati che è ancora tutta da realizzare. Con il conseguente perenne limite di ogni tentativo di modernizzare gli apparati pubblici attraverso riforme concentrate sul trattamento normativo o retributivo dei pubblici impiegati. Lo si

**La retribuzione ad
incentivi: introduzione**
Massimo D'Antona e
Raffaele De Luca
Tamajo

La retribuzione ad incentivi: introduzione
Massimo D'Antona e
Raffaele De Luca
Tamajo

può esprimere nei termini sobri usati dalla Corte dei Conti nella Relazione sul rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1989: "Le riforme in materia di personale — per quanto rilevanti — sono destinate all'insuccesso ove ad esse non si accompagnino interventi incisivi, di trasformazione e di riordino, sulle altre componenti dell'organizzazione amministrativa (disegno degli apparati procedimenti e raccordi tra amministrazioni, controlli)".

All'introduzione nel settore pubblico di incentivi retributivi legati ad indicatori di efficienza o di risultato corrisponde infatti una grande diversità di risposte, che vanno dal silenzio o dall'uso distorto delle risorse salariali, da parte delle amministrazioni demotivate, ripiegate su se stesse e indifferenti agli obiettivi, alla vivace innovazione delle amministrazioni e degli enti dinamici, che tentano di mettere a frutto i margini di flessibilità offerti dai nuovi sistemi retributivi per modernizzare il proprio assetto organizzativo.

Bibliografia

- AA.VV.** (1988), *Salari e partecipazione. Un dibattito sulle tesi del premio Nobel Meade* (a cura di Grassini), Padova, Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo.
- AA.VV.** (1989), *Autogestione, cooperazione e partecipazione agli utili* (a cura di Jossa), Bologna, Il Mulino.
- AA.VV.** (1989), *Il ritorno degli incentivi* (a cura di Cella), Milano, Angeli.
- AA.VV.** (1989), *Il salario flessibile nelle grandi imprese*, Roma, Ediesse.
- Ambrosini M.** (1989), *La diversificazione delle relazioni di lavoro in azienda: una proposta di analisi, Prospettiva sindacale*, n. 69, p. 183.
- Benetti-Cocozza** (1989), *Politiche salariali, produttività e redditività. Una riflessione metodologica*, in **AA.VV.**, *Salari e produttività* (a cura di Cocozza), Roma, Edizioni Lavoro, p. 101.
- Biagi** (1989), *Per una concertazione delle politiche retributive: le ragioni della flessibilità salariale. Riflessioni sull'esperienza comparata*. Relazione al Convegno su "Retribuzione e redditività: iniziative imprenditoriali e nuove forme di partecipazione dei lavoratori" (Bologna, 3 febbraio 1989), dattiloscritto.
- Carinci** (1989), *Effetti e problemi della variabilità salariale, Quarantacinque*, n. 23, p. 42.
- Cossentino-Prospertti** (1988), *Produttività, redditività e retribuzioni: dalle parole ai fatti?*, *IS*, n. 10, p. 3.
- Costa** (1989), *Remunerazione variabile, incentivazione e politiche retributive. Relazioni industriali*, n. 18, p. 273.
- Cugini** (1989), *Retribuzione e produttività aziendale, IS*, n. 30, p. 7.
- Della Rocca** (1985), *Relazioni industriali e incentivi, Il progetto*, n. 27, p. 7.
- Della Rocca** (1989), *Produttività e salari nelle relazioni industriali. L'esperienza italiana*, Relazione al Convegno "Salari e produttività: esperienze internazionali e italiane" (Roma, 28 aprile 1989), *IS*, n. 25, p. 3.
- Della Rocca-Ponzellini** (1987), *Salario e produttività in Italia. Alcune considerazioni. Prospettiva sindacale*, n. 66, p. 29.
- De Luca Tamajo** (1989), *Le implicazioni giuridiche delle prime sperimentazioni*, Relazione al Seminario su "Gli incentivi retributivi legati alla produttività" (Roma, 7 novembre 1989), *Lavoro informazione*, 15 novembre 1989.
- Di Stasi** (1990), *Democrazia economica. Retribuzioni flessibili correlate all'andamento aziendale e partecipazione finanziaria, LSSoc*, n. 1, p. 99.
- Dossena** (1988), *I rapporti con i dipendenti*, in **AA.VV.** (a cura di Pivato), *La gestione del sistema delle relazioni nelle aziende industriali*, Torino, UTET, p. 259.
- Frigero** (1989), *I metri di misura della produttività: la produttività globale, la produttività del lavoro*, in **AA.VV.**, *Salari e produttività*, Roma, Edizioni Lavoro, p. 63.
- Ghidoni** (1989), *La partecipazione al risultato d'impresa, PE*, aprile 1989, p. 33.
- Meade** (1986a), *Alternative Systems of Business Organisation and of Workers' Remuneration*, Londres, Allen & Unwin.
- Meade** (1986b), *Different forms of share economy*, Londres, Public Policy Centre.
- Nuti** (1986), *L'economia della compartecipazione: critiche al modello di Weitzman, PE*, n. 1, p. 53.
- Pessi** (1989), *Salario e produttività: modelli e vincoli nell'attuale quadro delle relazioni industriali*, Relazione al Convegno su "Retribuzione e redditività: iniziative imprenditoriali e nuove forme di partecipazione dei lavoratori" (Bologna, 3 febbraio 1989), *IS*, n. 10, p. 3.
- Ponzellini** (1987 e 1988), *Contrattazione e partecipazione nelle relazioni industriali a livello d'impresa (I e II parte). Prospettiva sindacale*, nn. 61 e 65.
- Prospertti-Cossentino** (1989), *La diffusione di accordi di gainsharing in Italia, IS*, n. 34, p. 3.
- Ricci** (1990), *Le forme di incentivazione del lavoro nella contrattazione aziendale (1968-1974), RGI*, I, p. 665.
- Santi P.** (1989), *Economia della partecipazione e relazioni industriali*, IRES Papers.
- Scognamiglio** (1989), *Retribuzione variabile in relazione ai risultati aziendali: profili giuridici*, Relazione al Seminario della Federmeccanica su "Retribuzione variabile: le relazioni con i risultati aziendali" *RI*, n. 18, p. 307.

Squarzon (1986), *L'incentivazione salariale nella contrattazione aziendale*, in *Le relazioni sindacali in Italia*, Rapporto Cesos 1985-1986, p. 397, ora in **AA.VV.** (1989), *Il ritorno degli incentivi* (a cura di Cella), Milano, Angeli, p. 37.

Speziale (1989), *Retribuzioni e utili aziendali: una "nuova frontiera" del rapporto di lavoro?*, in *LI*, n. 18, p. 3.

Stuppini (1989), *Le condizioni per il salario variabile*, *MO*, luglio 1989, p. 35.

Tosi (1990), *Senza ostacoli di norma*, *DPL-oro*, n. 1, p. 83.

Weitzman M.L. (1984), *The share economy*, Harvard University Press, Cambridge Mass.; trad. it. *L'economia della partecipazione*, Laterza, Bari, 1985.

Weitzman M.L. (1986a), *La partecipazione ai profitti come strumento di politica economica*, *PE*, n. 1, p. 49.

Weitzman M.L. (1986b), *L'economia della compartecipazione: replica a Nuti*, *PE*, n. 4, p. 3.

La retribuzione ad incentivi: introduzione
Massimo D'Antona e
Raffaele De Luca
Tamajo

Bibliografia

Sistemi partecipativi e incentivanti di retribuzione: l'evoluzione storica in Italia

Anna Alaimo

Sommario

1. Dalla locazione di opere al contratto di lavoro e di impiego privato: il corrispettivo del lavoro. **2.** La partecipazione agli utili: *a)* nel periodo corporativo; *b)* negli artt. 2099 e 2102 del codice civile; *c)* nel periodo successivo. **3.** Il salario a tempo e il cottimo come corrispettivi tipici del lavoro operaio. **3.1.** Il cottimo nel periodo pre-corporativo. **3.2.** (...segue) e nel periodo del fascismo: la Carta del Lavoro e l'Accordo interconfederale del 20 dicembre 1937. **4.** Dal secondo dopoguerra ai primi anni '60: l'assestamento del sistema di incentivazione salariale su cottimi e premi di produzione. **5.** Gli incentivi salariali nel periodo della contrattazione articolata. **6.** L'"irrigidimento" del sistema tradizionale di incentivazione retributiva e le sue linee evolutive.

1. Dalla locazione di opere al contratto di lavoro e d'impiego privato: il corrispettivo del lavoro.

L'analisi dell'evoluzione storica dei sistemi di retribuzione dei lavoratori subordinati rivela che *le forme partecipative e le incentivazioni* si muovono, per molto tempo, lungo binari diversi. Mentre le prime (nella veste delle partecipazioni agli utili e delle provvigioni) vengono per lo più praticate nell'ambito dei rapporti di impiego, le seconde attengono prevalentemente al lavoro manuale, tradizionalmente retribuito con i sistemi del salario a tempo e del cottimo.

Con la nascita di una legislazione "separata" per il lavoro impiegatizio e con la successiva Carta del Lavoro del 1927, questa situazione riceve suggello dalla legge; nel periodo anteriore mancano, invece, dati normativi di riferimento sulla tipologia dei sistemi e sulle differenziazioni già delineatesi nella prassi.

Tutta la materia del corrispettivo della *locatio operarum* è, infatti, sprovvista di una regolamentazione legislativa specifica.

Il rapporto di lavoro è governato dalle disposizioni sul contratto di locazione del codice civile del 1865 (artt. 1568; 1570; 1627-1646), alle quali si aggiungono quelle più specifiche sul contratto di arruolamento, contenute nel codice di commercio del 1882 (artt. 521-546).

Il corrispettivo del lavoro viene individuato ora nella "*mercede*" (così nella *locatio operarum*), ora nel "*salario*" (tale la denominazione del corrispettivo nel contratto di arruolamento); mentre due riferimenti a forme di retribuzione partecipative sono presenti nel codice commerciale.

Il primo è contenuto in una disposizione appartenente alla materia delle società ed associazioni commerciali (titolo IX); la norma, in relazione alla eventuale *partecipazione agli utili* (totale o parziale) degli "impiegati" e degli "altri dipendenti" della società, esclude che tale forma retributiva possa, di per sé sola, attribuire ad essi la qualità di soci (art. 86).

Il secondo è presente, invece, nel diverso contesto della disciplina del contratto di arruolamento del personale degli equipaggi, contenente più di un accenno alla eventuale *partecipazione al profitto o al nolo* dei marinai (artt. 534 e 536).

Sistemi partecipativi e incentivanti di retribuzione: l'evoluzione storica in Italia

Anna Alaimo

Il *cottimo* è menzionato dal codice civile in occasione della indicazione delle “tre principali specie di locazione di opere e d’industria” (art. 1627), una delle quali è appunto quella degli “*imprenditori di opere ad appalto o cottimo*”. Più che alla *locatio operarum* vera e propria (quella delle persone che “obbligano la propria opera all’altrui servizio”), esso viene accostato, dunque, all’appalto di opere; ragione non ultima, questa, del dibattito teorico — apertosi anche in Italia nel periodo a cavallo tra i due secoli — sull’attinenza del cottimo all’area del lavoro autonomo o subordinato (1).

Nel complesso, come si vede, non più di poche, sporadiche disposizioni riguardano la materia della remunerazione del lavoro.

È solo parallelamente al distacco del contratto di lavoro della locazione, e all’affermarsi della distinzione tra contratto d’impiego e contratto di lavoro in senso stretto, che l’elemento del corrispettivo dovuto al lavoratore, acquisterà infatti, connotati e regole specifici.

2. La partecipazione agli utili: a) nel periodo corporativo b) negli artt. 2099 e 2102 del codice civile; c) nel periodo successivo.

a) Il processo di normazione legislativa sul rapporto di lavoro si biforca, in Italia, dopo il fallimento del progetto di disciplina generale del contratto di lavoro, tentato, agli inizi del ’900, dalla Commissione Chimirri e trasfuso nella proposta di legge dei ministri Cocco Ortu e Baccelli del 1902 (2).

Da quel momento la produzione legislativa si concentra, infatti, sul contratto d’impiego privato, che nei lavori della Commissione Chimirri era stato considerato come una semplice sotto-categoria contrattuale del contratto di lavoro. Accantonato il proposito di offrire una tutela legislativa a tutti indistintamente i lavoratori subordinati e, in particolare, alla ormai vasta categoria operaia, si sviluppa una distinta linea d’intervento regolativo sui rapporti d’impiego (3).

Il processo di normazione legislativa sul contratto d’impiego privato, iniziato nel 1912 con la presentazione di una proposta di legge d’iniziativa parlamentare “sul contratto di lavoro degli impiegati di agenzie private e dei commessi di commercio” (4), si conclude con l’emanazione del R.D.L. 13 novembre 1924, n. 1825 (5) con il quale, accanto agli altri aspetti del rapporto, anche il profilo della retribuzione riceve una disciplina compiuta.

La legge, oltre a sottintendere come forma retributiva tipica del rapporto d’impiego, lo *stipendio* — corrispettivo di un periodo mensile di prestazione di “opere intellettuali” (PIPIA, 1926, p. 112), prevede due ulteriori forme di retribuzione, ispirate, diversamente dalla prima, ad una logica di coinvolgimento dell’impiegato all’andamento degli affari del datore di lavoro: la *partecipazione agli utili* e la *provvigione*, forma di partecipazione, quest’ultima, al guadagno lordo, ossia *al valore degli affari* conclusi per il datore di lavoro.

Relativamente alla provvigione, la legge si limita a porre la regola della sua corresponsione per i soli affari effettivamente conclusi (art. 5).

La partecipazione agli utili viene invece menzionata in occasione della determinazione della base di calcolo delle indennità di fine rapporto e di mancato preavviso, base che dovrà includere eventuali partecipazioni agli utili, premi di produzione e provvigioni (art. 10).

Come rivela l’analisi della giurisprudenza, questi sistemi di retribuzione erano già diffusamente praticati nei rapporti d’impiego, diversamente che nei rapporti di prestazione d’opera manuale delle categorie operaie, prevalentemente retribuite “ad economia” o “a cottimo”. Partecipazioni agli utili e provvigioni erano infatti forme (o meglio, integrazioni) retributive caratteristiche di figure allora socialmente tipiche di impiegati, delle quali si ritrova poi

note

(1) Un’esauriente ricostruzione dei termini del dibattito può leggersi nella prima parte del lavoro di VENETO (1974), alle pp. 107-111.

(2) Sui contenuti della proposta e, in generale, sul processo di regolamentazione legislativa del contratto di lavoro, ampiamente, Pino (1984).

(3) Le tappe più significative del processo di regolamentazione del rapporto di impiego sono rappresentate dai D.L. 2 settembre 1917, n. 1448 (che rende obbligatorie alcune disposizioni del progetto Luzzati-Orlando del 1912), 10 marzo 1918, n. 349 (di aumento dell’indennità caro-viveri), 24 novembre e 12 dicembre 1918, nn. 1773 e 1923 (contenenti nuove norme sui termini di preavviso). Infine il D.L. 9 febbraio 1919, n. 112, nel porre il primo regolamento organico della materia, istituisce le Commissioni provinciali per la formulazione di contratti-tipo e per la conciliazione delle controversie.

(4) Ampiamente esplicitativa dei contenuti della proposta, la *Relazione* dell’on. V.E. Orlando (1940).

(5) Tra i numerosi commenti dell’epoca alla legge, Pergolesi (1928); Pipia (1926); Peretti-Griva (1925).

menzione nella stessa legge sull'impiego privato (art. 10): dipendenti di società anonime, commessi di negozio, addetti alla contabilità o alla corrispondenza in piccole aziende, institori, rappresentanti di commercio, commissionari etc...; la legge sull'impiego privato non fa altro che prendere atto delle peculiarità di questi "status" sociali e delle forme di remunerazione più diffuse in questi ambiti (6).

Se si eccettuano gli scarni precedenti del codice di commercio del 1882, la legge sull'impiego privato rappresenta, inoltre, il primo e l'unico testo legislativo in cui, significativamente, compaiono quei sistemi di retribuzione partecipativi che — quasi certamente per effetto di un'operazione di "trasfusione" — si ritrovano poi nell'elenco delle forme retributive dell'art. 2099 cod.civ.

Nella Carta del Lavoro, di poco successiva all'emanazione della legge, non si rinviene traccia di questi sistemi; il documento, che fornisce una prima disciplina unitaria al contratto di lavoro manuale, contiene, in materia di retribuzione, solo alcune significative disposizioni sul cottimo (v. *infra*, paragrafo 3.2.).

Ciò rispecchia la prassi dei sistemi di retribuzione dell'epoca; il lavoro operaio — a differenza di quello impiegatizio — è prevalentemente remunerato con il tradizionale salario al quale, tutt'al più, si aggiunge, la variabile del cottimo legata al rendimento.

I sistemi partecipativi, come trattamenti generalizzati, estesi a tutti i dipendenti trovano, invece, scarsa applicazione.

Questi, in verità, erano stati teorizzati anche in Italia, soprattutto nei primi due decenni del secolo (per tutti, Papi, 1923). Intorno agli anni '20 erano anche apparsi alcuni progetti di legge in materia di partecipazione agli utili e di azionariato operaio, rimasti, però, senza seguito (7). Durante il ventennio fascista l'idea della compartecipazione dei lavoratori agli utili delle imprese era stata ripresa da alcuni economisti dell'epoca particolarmente vicini all'ideologia del regime, che ne avevano messo in luce la rispondenza ai principi di solidarietà e di collaborazione tra le classi e, in generale, ai fondamenti ideologici del sistema corporativo (specialmente Ferri, 1937). Infine, nel periodo successivo, il dibattito sul sistema della partecipazione — perdute le spoglie dell'ideologia corporativa — era continuato principalmente ad opera di alcuni economisti di spicco e nel contesto dei generali proposti di riforme sociali del dopoguerra (specialmente Vito, 1945 e 1949; cfr. Bolis, 1945; Tornetta, 1947).

Tra queste teorie e la prassi si determina, comunque, una forte sfasatura. I dati normativi riflettono invece, in modo chiaro, l'assetto reale delle pratiche retributive: i sistemi di retribuzione partecipativi non sono menzionati nella Carta del Lavoro come formule generali di remunerazione degli operai ma compaiono nella legge sull'impiego privato come trattamenti *ad personam* praticabili nei confronti degli impiegati; pertanto, la loro prevalente attinenza al lavoro impiegatizio emerge già abbastanza chiaramente dai testi normativi dell'epoca; questo dato appare confermato dalla contrattazione collettiva del periodo corporativo e post-corporativo e dall'analisi della casistica giudiziaria del tempo.

Per quanto riguarda la prima, particolarmente significativi si rivelano due contratti del periodo corporativo: il contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici del 30 luglio 1936 (8) e il successivo contratto collettivo nazionale per gli impiegati dell'industria del 5 agosto 1937 (9).

Quest'ultimo esprime in modo chiaro la ormai rigida, *summa divisio* tra operai e impiegati i quali ricevono con il citato contratto una disciplina collettiva unitaria per tutti i rami dell'industria e autonoma rispetto a quella degli operai.

Il dato di maggiore rilievo, emergente dal raffronto tra i due accordi, è rappresentato dalla diversità dei sistemi di remunerazione praticati nell'ambito del lavoro manuale e intellettuale. Mentre nel primo si legge, infatti, che "tutti i lavoratori disciplinati dal seguente contratto saranno retribuiti *ad economia o a cottimo con esclusione di altri sistemi di paga*" (Premesse, punto IV), nel secondo si compiono numerosi riferimenti a forme o ad elementi di retribuzione diversi dalla paga ad economia (provvigioni, premi di produzione, parteci-

**Sistemi partecipativi e
incentivanti di
retribuzione:
l'evoluzione storica in
Italia**

Anna Alaimo

note

(6) Sulle ragioni profonde e sull'impianto fortemente "classista" della legge, Mancini (1966); Romagnoli (1974); cfr., più recentemente, Pino (1984), sp. pp. 224-225.

(7) Ci si riferisce, in particolare, ai due progetti Ruini e Vivante predisposti sul finire del secondo decennio del secolo. Su queste e su altre minori proposte di legge, Papi (1923), pp. 241 ss.

(8) Vedilo sul *Codice delle leggi e contratti di lavoro*, a cura di E. Levi, Milano, Giuffrè, 1959, 535.

(9) *Ibidem*, 861.

Sistemi partecipativi e incentivi di retribuzione: l'evoluzione storica in Italia

Anna Alaimo

pazioni agli utili) anche se ciò avviene nel contesto di disposizioni aventi diversi contenuti specifici (10).

Anche nella giurisprudenza dell'epoca si ritrova conferma della situazione descritta. Inaspettatamente si rinviene — specie negli anni '30 e '40 — una copiosa casistica su problemi inerenti le provvigioni e, soprattutto, le partecipazioni agli utili.

Si tratta di controversie esclusivamente relative all'ambito del lavoro impiegatizio e incentrate su una serie di questioni piuttosto ricorrenti.

In prevalenza esse si risolvono in problemi di controllo e di sindacabilità dei bilanci aziendali da parte di impiegati di società anonime o di altre imprese, remunerati con partecipazioni agli utili (11) e in questioni di compatibilità di questa forma retributiva con la natura subordinata del rapporto.

La rilevanza del primo problema emerge, oltre che dalla giurisprudenza, anche dalla lettura della dottrina giuridica del periodo: questa rileva come la diffusione della partecipazione agli utili venga disincentivata dalle difficoltà di controllo della gestione aziendale e, proprio per questo, sia prevalentemente praticata presso le più elevate qualifiche impiegatizie, più fiduciose nella regolarità amministrativa dei titolari dell'azienda e più vicine al controllo del bilancio (Barassi, 1936, pp. 249-250; Delitala, 1931, p. 403).

b) Il fatto che simili questioni abbiano avuto in quell'epoca notevole rilievo è confermato dalla successiva introduzione, nel codice civile, dell'art. 2102 che — come risulta dalla *Relazione* — ha tutta l'intenzione di dirimere “secondo l'indirizzo più diffuso e attendibile alcune questioni controverse” in materia di partecipazione agli utili.

Come si legge nella *relazione* al codice: “la partecipazione, salvo che sia disposto diversamente, deve riferirsi agli utili netti e calcolarsi, per le imprese soggette ad obbligo di pubblicazione del bilancio, in base alle risultanze di quest'ultimo, se regolarmente approvato e pubblicato, *senza che, in tal caso, possa essere consentito agli aventi diritto un sindacato o controllo di merito sulla gestione*: ciò che altererebbe profondamente la natura e il normale svolgimento del rapporto di lavoro” (12).

Il collegamento tra le questioni postesi nel periodo precedente, da un lato, e il contenuto dell'art. 2102 e della corrispondente parte della *relazione* al codice, dall'altro, accredita l'ipotesi di un nesso di derivazione causale tra l'esistenza di pratiche retributive partecipative nell'ambito del lavoro impiegatizio e il loro inserimento tra i sistemi di retribuzione elencati dall'art. 2099 del codice.

È noto, del resto, come il codice regoli in generale il rapporto di lavoro subordinato, prescindendo dalla distinzione (che è semplicemente enunciata nell'art. 2095) tra le varie categorie di lavoratori; come tutte le disposizioni del libro V, anche quelle riguardanti la materia retributiva (artt. 2099-2102) presentano questo carattere generale e indifferenziato. Pertanto, è verosimile che nell'elencazione della molteplice varietà delle forme di retribuzione, “conforme alle esigenze pratiche” e corrispondente anche “agli orientamenti del sistema corporativo” (13), i codificatori si siano limitati a *trasferire — senza distinguere — le diverse prassi retributive praticate nell'intera area del lavoro subordinato*.

Se l'ipotesi è esatta, la partecipazione agli utili di cui agli artt. 2099 e 2102 cod.civ. non ha nulla a che vedere — storicamente — con sistemi di partecipazione agli utili generalizzati, estesi a tutti i dipendenti.

c) Nei contenuti della contrattazione collettiva, la corrispondenza tra forme partecipative di retribuzione e ambito del lavoro impiegatizio prosegue lungo tutto il corso degli anni '50 e '60. In questo periodo gli impiegati sono per lo più integrati nei contratti collettivi nazionali, notoriamente organizzati in una “parte operai” e in una “parte impiegati” (oltre che in

note

(10) L'art. 3 stabilisce, per esempio, che “all'impiegato *rimunerato in tutto o in parte a provvigione o interessanza o a premi* sarà garantito, come media annuale, il minimo di stipendio fissato nei contratti integrativi; mentre l'art. 24, in materia di indennità di licenziamento, riproducendo disposizioni presenti nella legge sull'impiego privato del 1924, dispone la computabilità nella retribuzione e la commisurazione sulla media dell'ultimo triennio, delle *provvigioni, dei premi di produzione e delle partecipazioni agli utili*.”

(11) L'analisi della giurisprudenza rileva un gran numero di questioni gravitanti intorno al tema del controllo del bilancio, relative a problemi di opponibilità all'impiegato delle sue irregolarità (si veda, ad es., Cass. Regno 16 giugno 1937, *MGL*, 1937, 512), di sindacabilità delle sue risultanze (tra le tante, Cass. Regno 21 marzo 1932, *DL*, 1933, II, p. 30; Cass. Regno 27 luglio 1933, *MGL*, 1933, p. 690) di diritti di rendiconto dell'impiegato (v., per es., Cass. Regno 27 novembre 1930, *MGL* 1931, p. 403).

In dottrina, oltre agli Autori citati nel testo, Falletti (1927); Petrucci (1933); Zelbi (1938).

(12) *Relazione al codice civile*, Libro V, n. 851.

(13) *Relazione al codice, cit.*, n. 850.

alcune altre “parti” minori, “comuni” o relative a categorie speciali), benché non manchino casi di discipline contrattuali relative alla categoria impiegatizia ancora del tutto indipendenti dagli accordi degli operai (14).

Tanto nel primo, quanto nel secondo caso si rinvergono, comunque — tra le disposizioni regolanti il lavoro impiegatizio — riferimenti costanti ai vari sistemi di retribuzione a partecipazione (provvigioni, premi di produzione “interessenze” e partecipazioni agli utili) (15), che non compaiono, viceversa, nelle “parti” o nei contratti operai.

Anche successivamente, quando la distinzione tra lavoro operaio e impiegatizio comincia a perdersi, le sporadiche ipotesi di partecipazione agli utili si risolvono per lo più in trattamenti retributivi *ad personam* praticati nei confronti di dipendenti legati al datore di lavoro da rapporti di particolare fiducia e responsabilità.

Dal periodo successivo all’entrata in vigore del codice civile, in poi, la giurisprudenza rivela, inoltre, una diminuzione delle controversie in materia di bilanci (16), e un numero prevalente di questioni riguardanti i problemi della retribuzione sufficiente, del “rischio” derivante dalla variabilità retributiva, della natura (subordinata o non) del rapporto e delle differenze con la fattispecie della associazione in partecipazione (17) (in dottrina Romagnoli, 1961).

Il dato più significativo è comunque rappresentato dalla riconferma della prevalente erogazione *ad personam* delle partecipazioni agli utili che non diventano mai un sistema o un elemento collettivo di retribuzione, a meno di non perdere le loro caratteristiche strutturali, sfumando nei “premi” collettivi (si pensi ad es. ai cdd. “premi sulle vendite”) (18) o nelle “gratifiche” elargite unilateralmente e senz’obbligo dal datore di lavoro (19).

3. Il salario a tempo e il cottimo come corrispettivi tipici del lavoro operaio.

Su binari profondamente diversi si muove — almeno sino ad una certa epoca storica — l’evoluzione delle strutture retributive attinenti al lavoro operaio. Mentre le remunerazioni a partecipazione vengono prevalentemente praticate nei confronti della categoria impiegatizia o comunque *ad personam*, per lo più in settori diversi da quello industriale, il *salario a tempo* e il *cottimo* costituiscono, separatamente o congiuntamente (a seconda, del carattere “integrale” o “misto” del singolo sistema), le due forme più tipiche di remunerazione del lavoro manuale.

Per quanto riguarda il cottimo, esso si diffonde come tipica tecnica di *incentivazione* del lavoro e di accrescimento del suo rendimento (20).

A differenza del lavoro impiegatizio, nel quale la *qualità* e l’*efficienza* della *singola* prestazione può essere stimolata con sistemi (retributivi) di partecipazione al risultato

Sistemi partecipativi e incentivanti di retribuzione: l’evoluzione storica in Italia

Anna Alaimo

(14) Si vedano, per esempio, i contratti degli impiegati dei settori dell’edilizia (1 agosto 1959); del cemento, calce, gesso (11 dicembre 1958); delle industrie boschive e forestali (8 giugno 1955), *Codice delle leggi...*, cit., vol. III.

(15) Di solito si tratta di riferimenti compiuti o all’interno di disposizioni meramente enumerative dei vari possibili elementi del trattamento economico globale degli impiegati (si vedano, per es., l’art. 13 del CCNL degli edili, cit., e l’art. 18 della “parte impiegati” del CCNL degli addetti alle industrie del vetro del 28 febbraio 1959, *Codice delle leggi...*, cit., vol. IV), o nel contesto delle norme contrattuali relative alla determinazione della retribuzione-base per il calcolo delle indennità di fine rapporto (si veda, per es., l’art. 30 della “parte impiegati” del CCNL dei metalmeccanici, cit.).

(16) Il problema continua però ad interessare la dottrina, soprattutto quella commercialista. Si vedano Mignoli (1965) e, più recentemente (1980), Ferri (1982).

(17) Si vedano Cass. S.U. 27 marzo 1953, n. 793, *MGL* 1953, 115; Cass. 10 settembre 1953, n. 2221, *GCCC* 1954, II bimestre, 47; e la successiva Cass. 16 aprile 1968, n. 1117, *RGL*, 1968, II, 473, tutte relative a casi di lavoro impiegatizio o dirigenziale. Sui problemi della retribuzione sufficiente: Cass. 15 dicembre 1966, n. 2928, *RGC*, 1966, voce Lavoro (rapporto di), n. 465; Cass. 20 gennaio 1977, n. 300, *RFI*, voce Lavoro (rapporto), n. 707; Cass. Sulla questione della qualificazione della fattispecie: Cass. 25 marzo 1986, n. 2125, *RFI*, 1986, voce Lavoro (rapporto), n. 675.

(18) Per un caso giurisprudenziale v. T. Milano 15 marzo 1955, *DL*, 1955, II, 282.

(19) Più vicine a questo tipo di elargizione che alla partecipazione agli utili vera e propria, sono stante anche le erogazioni compiute alla Olivetti alla fine degli anni ‘50 (a favore di tutti i lavoratori) *rapportate*, in un primo accordo (Accordo 11 luglio 1958), ai livelli di utile distribuiti agli azionisti (il 58%) e, successivamente (Accordo 13 giugno 1960), sganciate dai suddetti livelli di utile, compiute, cioè — come si legge nel testo contrattuale — in segno di “riconoscimento alla collaborazione ed alla operosità dimostrata dalle maestranze”.

(20) Sulla commisurazione della retribuzione a cottimo al rendimento e non al risultato del lavoro, Giugni (1968), *passim*.

note

Sistemi partecipativi e incentivi di retribuzione: l'evoluzione storica in Italia

Anna Alaimo

dell'attività alla quale l'impiegato "collabora", il lavoro manuale — indifferenziatamente erogato da masse di lavoratori spesso dequalificate — pone alle imprese problemi diversi, prevalentemente di *intensificazione e razionalizzazione dei suoi ritmi* per il conseguimento di incrementi di *produttività generale* del sistema di produzione.

3.1. Il cottimo nel periodo pre-corporativo.

Prima ancora della diffusione nelle grandi industrie modellate sui sistemi tayloristici di organizzazione, il cottimo era già ampiamente diffuso in quasi tutti gli ambiti del lavoro manuale, anche se prevalentemente impiegato nel settore manifatturiero (il tessile e l'edilizio, in particolare) (21).

Ma è soprattutto con l'espansione dell'industria meccanica e automobilistica, per lo più concentrata nell'Italia del Nord, che, producendosi nel campo sociale una forte accelerazione nel processo di crescita della classe operaia, si verifica in quello salariale, una ripida impennata del cottimo. Esso si diffonde, ora, secondo modelli alquanto diversi dai precedenti: le nuove lavorazioni "di linea" o "a catena", caratterizzate da una disposizione ottimale della macchine, dal cronometraccio dei tempi delle singole operazioni, dalla parcellizzazione delle mansioni — in una parola dall'importazione del modello tayloristico di "organizzazione scientifica del lavoro" — imprimono al cottimo, infatti, la funzione primaria dell'intensificazione della *velocità* — all'interno del processo produttivo globale — del fattore lavoro e, in generale, dell'intero sistema di produzione aziendale (22).

Questo processo di razionalizzazione di complessi produttivi e, al loro interno, della forza-lavoro, culmina nell'introduzione, nelle lavorazioni a catena, di un particolare tipo di cottimo, il *Bedaux*, sistema tipico di *commisurazione del salario al rendimento* valutato sulla base di tempi *standard* assegnati a singole operazioni e movimenti (23).

Quando si giunge, alla fine degli anni '20, alla costituzione — su iniziativa di Agnelli, Pirelli e alcuni altri industriali — della Società italiana Bedaux, questo particolare tipo di cottimo diventa "un sistema acquistabile sul mercato attraverso una società che fornisce i mezzi necessari alla sua applicazione" (Musso, 1983, p. 98), mettendo a disposizione l'opera di tecnici, esperti ad "innestarlo" nelle singole realtà produttive. Il Bedaux consente ora agli imprenditori "virtuosismi acrobatici (...) non possibili coi vecchi sistemi di cottimo" (Bellei, 1932, 114), facilitati soprattutto dalla segretezza dei dati utilizzati per la misurazione dei tempi.

In questo periodo e sino alla fine del decennio, il cottimo attraversa la sua fase più intensa di utilizzazione arbitraria, assolutamente svincolata, cioè, da una qualche regolamentazione dell'istituto di tipo garantista.

Diversi sono ormai gli abusi lamentati: non esistono garanzie di guadagno minimo (le oscillazioni fanno scendere il salario a volte anche al di sotto del minimo vitale e delle paghe a tempo); non è regolamentato il passaggio dal lavoro a cottimo al lavoro a tempo (al lavoratore passato dal sistema di cottimo al tempo veniva fatta richiesta, pena il licenziamento, di un'intensità di lavoro pari a quella precedentemente raggiunta con il cottimo); infine, sono ormai ampiamente diffuse le prassi del cd. "taglio dei tempi" e dell'"aumento dei carichi" (assegnazione di tempi inferiori per lo svolgimento della stessa quantità di lavoro o assegnazione di una quantità superiore di lavoro in pari tempo) (Ortaggi, 1989, pp. 19 e ss.).

note

(21) Per uno studio storico sul cottimo e sui suoi ambiti di applicazione nei primi venti anni del '900, Ortaggi (1989). Riferimenti a dati storici anche nella prima parte del lavoro di Veneto (1974).

(22) Alla diffusione dell'organizzazione scientifica del lavoro (Taylor, ed. italiana 1967) in Italia durante il fascismo, è legata la costituzione, nel 1926, dell'ENIOS (Ente nazionale italiano per l'organizzazione scientifica del lavoro), frutto di un'iniziativa della Confindustria. Numerosi gli studi storici sull'argomento; si segnalano, in particolare, gli studi di Sapelli (1976 e 1978) e di Bigazzi (1978). Sulla razionalizzazione produttiva in alcune delle più avanzate aziende del periodo, si vedano Bigazzi (1981) (per la FIAT) e Montenegro (1985) (per la Pirelli).

(23) Per una descrizione tecnica del sistema, B.I.T. (1966), 27. Sui nessi tra Bedaux e organizzazione scientifica del lavoro si vedano ancora gli scritti citati alla nota precedente. Nel contesto di un più ampio lavoro sull'evoluzione del cottimo sino agli anni '40, Musso (1983).

3.2. (segue) ...e nel periodo del fascismo: la Carta del Lavoro e l'Accordo interconfederale del 20 dicembre 1937.

**Sistemi partecipativi e
incentivanti di
retribuzione:
l'evoluzione storica in
Italia**
Anna Alaimo

L'iniziativa di cominciare a fornire una prima regolamentazione giuridica al cottimo viene assunta dal regime fascista che con una serie di interventi ne riduce le originarie caratteristiche di "tecnica di estorsione di pluslavoro" e i metodi di utilizzazione arbitraria.

I dieci anni che vanno dal 1927 al 1937 — anno in cui il *corpus* principale delle garanzie sul cottimo viene racchiuso nell'Accordo interconfederale sui cottimi nell'industria, del 20 dicembre — costituiscono il periodo decisivo sul piano della regolamentazione dell'istituto.

Il sistema di disciplina che ne deriva si risolve, tuttavia, in *un corpus di garanzie di tipo prevalentemente individuale* che non elimina il problema della *unilateralità* della determinazione delle tariffe in sede aziendale e dell'assenza, in questa fase, di interventi e controlli da parte dei lavoratori o dei loro rappresentanti.

Nel periodo qui considerato, il processo di regolazione del cottimo ha come punti di riferimento principali la Carta del Lavoro, la contrattazione collettiva — soprattutto il contratto nazionale dei metalmeccanici del 1936 — e, infine, l'Accordo interconfederale sui cottimi nell'industria, del 20 dicembre 1937.

Dopo l'intervento sul rapporto d'impiego privato, prende forma, nella *Carta del Lavoro* del 1927, una prima regolamentazione organica del rapporto di lavoro manuale; alla retribuzione sono dedicate due disposizioni (la XII e la XIV): la prima, sui criteri di determinazione del salario in generale, l'altra sulle forme di retribuzione e, in particolare, sul cottimo. Sulla retribuzione in generale, la dichiarazione XII stabilisce tre criteri-guida che dovranno essere osservati nella determinazione del suo ammontare: le esigenze normali di vita, la possibilità della produzione, *il rendimento* del lavoro.

Quest'ultimo criterio, di apparente rilievo nell'ottica di un'indagine sui sistemi di retribuzione rapportati a parametri diversi dell'elemento "tempo", viene poi di fatto scarsamente sviluppato, nei suoi contenuti, dagli studi dell'epoca sul salario corporativo (Virgili, 1937; Caparelli, 1936; Arias, 1929).

Il dato del rendimento è, infatti, generico e non si accompagna alla previsione di un qualche sistema retributivo particolare; tutt'al più esso viene coordinato con alcune altre dichiarazioni della Carta del lavoro: la VI, secondo cui le associazioni legalmente riconosciute hanno il compito di promuovere il perfezionamento della produzione e del lavoro (e dunque di accrescerne il rendimento); e la VIII, secondo la quale le associazioni dei datori di lavoro hanno l'obbligo di promuovere in tutti i modi l'aumento della produzione e la riduzione dei costi (Virgili, 1937, p. 415).

Relativamente ai sistemi di retribuzione, La Carta del lavoro si limita ad enunciare, invece, il generale principio della sua corresponsione "nella forma più consentanea alle esigenze del lavoratore e dell'impresa", mentre, in materia di cottimo, essa introduce una fondamentale garanzia: all'"operaio laborioso, di normale capacità lavorativa" deve essere "consentito di conseguire un guadagno minimo oltre la paga base" (dich. XIV).

L'intento della disposizione è quello di eliminare uno dei più gravi inconvenienti lamentati nel periodo dell'uso incontrollato del cottimo — quello del basso salario per scarso rendimento — per effetto del quale lo stesso utile di cottimo veniva spesso eroso, determinando un assestamento del salario su livelli inferiori alle paghe a tempo e portando il cottimo "in passivo" o "in perdita" (Ortaggi, 1989, pp. 24 e ss., Musso, 1983, p. 111).

Sul significato di tale garanzia si accendono ben presto vivaci polemiche (24), per dirimere le quali si finisce, nella contrattazione collettiva nazionale di categoria, con il sostituire alla semplice riproduzione della dichiarazione XIV, l'uso di una diversa formula ("ogni tariffa di cottimo dovrà venire determinata in modo che all'operaio laborioso e di normale capacità

(24) Tre principali tendenze interpretative si delineano al riguardo: una prima, secondo cui il salario, nonostante la previsione della dich. XIV, deve rimanere sostanzialmente legato alla "resa" del lavoratore al quale, in caso di scarso rendimento, non deve essere garantito alcun minimo; una seconda — in posizione intermedia — secondo cui il lavoratore ha in ogni caso diritto alla garanzia della paga base, a tempo; e infine una terza, per la quale al lavoratore cottimista deve essere sempre corrisposta, oltre alla paga base, la cd. maggiorazione di cottimo. In dettaglio, i termini e le diverse posizioni relative alla controversia interpretativa possono leggersi in Cesaroni (1942), p. 65 e ss.; cfr. Berto (1939).

Sistemi partecipativi e incentivanti di retribuzione: l'evoluzione storica in Italia

Anna Alaimo

lavorativa sia *garantito* un guadagno minimo, oltre la paga base”) (25), più esplicita nel sancire l'assicurazione del guadagno minimo (26).

La contrattazione collettiva successiva aggiunge a questa fondamentale garanzia numerose altre norme di tutela, con le quali, gradualmente, la disciplina del cottimo viene a completarsi e ad assestarsi su contenuti destinati a rimanere immutati per circa un trentennio (27).

Si provvede, oltre che a garantire un guadagno minimo, ad assicurare agli operai cottimisti *la preventiva conoscenza delle tariffe e la successiva comunicazione* dei calcoli. Si stabilisce l'invariabilità delle tariffe dopo il superamento dei cdd. *periodi di assestamento* (variazioni vengono ammesse solo nei casi di modifica delle condizioni di esecuzione del lavoro); si sancisce *l'obbligo di retribuire a cottimo* l'operaio vincolato ad un determinato ritmo produttivo o il cui lavoro sia il risultato delle misurazioni dei tempi di lavorazione e si regola *il passaggio dal sistema del cottimo a quello ad economia*, stabilendo che, in questi casi, il lavoratore non debba mai subire una diminuzione retributiva.

Questo *corpus* di norme, formatosi gradualmente nel contesto della contrattazione collettiva di categoria, si riversa nell'*Accordo interconfederale sui cottimi del 1937* (28), per poi ritornare, pressoché invariato, nei contratti collettivi post-corporativi che lo tramandano di rinnovo in rinnovo.

Il codice civile ne accoglie solo una limitata parte: nulla più di alcuni principi salienti, divenuti ormai capisaldi della disciplina dell'istituto (artt. 2100-2101) (29).

Oltre agli interventi regolativi di carattere generale, un altro significativo episodio è costituito dalla *soppressione del cottimo Bedaux negli stabilimenti Fiat (1935)*, dove, soprattutto nei primi anni '30, grosse polemiche si erano accese contro questo particolare tipo di incentivo.

Artefici dell'abolizione sono gli organi e le associazioni sindacali dello Stato corporativo: vi si provvede dietro proposta del Collegio di conciliazione della Corporazione della metallurgia e della meccanica e col favore delle contrapposte associazioni sindacali fasciste, che nel Bedaux vedevano la causa di un affaticamento eccessivo e di danno alla salute dei lavoratori, di aumento del numero degli infortuni e di pericolo per l'integrità della stirpe (Musso, 1983, p. 111).

Nel complesso, come è dato vedere, la prima razionalizzazione normativa del cottimo avviene all'interno della logica corporativa e per mezzo di atti e organi del regime; sullo sfondo si muovono i principi tipici dell'ideologia fascista: la collaborazione pacifica delle classi, l'interesse superiore della collettività statale, il perseguimento di obiettivi di benessere generale.

4. Dal secondo dopoguerra ai primi anni '60: l'assestamento del sistema di incentivazione salariale su cottimi e premi di produzione.

Dopo questi interventi di razionalizzazione normativa, *il cottimo si assesta, nella prassi e nella contrattazione, come incentivo retributivo tipico*, mantenendo questi caratteri per circa un trentennio, sino alla fine, cioè, degli anni '60.

note

(25) Mentre il Ccnl per l'industria meccanica e metallurgica del 1928, limitandosi a riprodurre la dicit. XIV della Carta del Lavoro disponeva che “le tariffe di cottimo debbono essere determinate in modo che all'operaio laborioso e di normale capacità lavorativa si *consentito* di conseguire un guadagno minimo oltre la paga base” (art. 9), il successivo Ccnl del 30 luglio 1936, adottando in sostituzione del termine “*consentito*”, la diversa espressione di “*garantito*”, assicurava ai cottimisti un guadagno minimo, oltre la paga base, in ogni caso non inferiore all'8% (art. 9).

(26) A puntualizzare la questione della garanzia del guadagno minimo interviene anche una sentenza della Corte Suprema del 22 giugno 1934. Essa afferma che in ogni caso debba garantirsi al cottimista un *salario minimo* al di sotto del quale non troverebbero soddisfazione neanche le più modeste necessità di vita del lavoratore. La Corte trae, quindi, la conseguenza che il salario a cottimo, per una certa misura, debba essere indipendente sia dalla quantità di lavoro prodotto, sia dalla valutazione individuale di singole aziende e singoli prestatori: Cesaroni (1942), pp. 75-76; da ultimo, su questo profilo, dell'olio.

(27) Fondamentale, al riguardo, il contratto nazionale dei metalmeccanici del 30 luglio 1936, tradizionalmente considerato un'anticipazione dell'Accordo interconfederale del 1937. Esso, agli artt. 9, 10 e 11, contiene già una compiuta regolamentazione dell'istituto.

(28) Il testo dell'Accordo può leggersi in appendice al saggio di Musso, *cit.*, 151. A completamento del sistema, le controversie relative ai cottimi vennero devolute dal d.P.R. 7 marzo 1938-XVI, n. 406 ad appositi collegi tecnici costituiti presso i circoli dell'ispettorato corporativo e, in secondo grado, al collegio tecnico superiore istituito presso il Ministero delle corporazioni.

(29) Sui dubbi sorti durante la redazione del nuovo codice circa l'opportunità di includere il cottimo nella disciplina legislativa e sui contenuti di questa, Cesaroni (1942), p. 106.

Nella contrattazione aziendale (di tipo ancora informale) dell'immediato dopoguerra e degli anni '50, compare tuttavia, come ulteriore strumento di incentivazione salariale, il "premio di produzione" con il quale il cottimo coesiste per lungo tempo, pur compiendo un'evoluzione per molti versi differente rispetto al primo.

Già nel contratto nazionale dei chimici del 1947 si ritrova un dettagliato schema di accordo aziendale sul premio di produzione (30); in generale, poi, l'erogazione di premi a livello aziendale subisce una larga diffusione dovuta soprattutto all'azione delle Commissioni interne benché, sui temi del salario, la contrattazione informale si sviluppi più come forma mascherata di paternalismo padronale, che come consistente conquista del movimento operaio (Sabbatucci, 1972, p. 41) (31).

Prende avvio, comunque un processo di assestamento del sistema di incentivazione salariale, che vede nel cottimo e nel premio di produzione i suoi strumenti più tipici; tali essi rimarranno per circa un trentennio, malgrado le degenerazioni da essi subite soprattutto nel corso degli anni '70.

Nel periodo qui considerato la stabilizzazione del cottimo e la diffusione del premio di produzione come sistemi di incentivo retributivo tipici sono legati all'interazione di una serie di fattori politico-economici, tipici di questa fase.

Ci si trova, intanto, in un periodo di forte spinta inflazionistica: il problema prioritario è quello di assicurare un minimo di stabilità reale ai salari; vi si provvede, in un primo tempo, con la concessione di indennità speciali (caro-pane, caro-vita, contingenza) e, successivamente, con l'introduzione del sistema di scala mobile.

Nel complesso ci si trova di fronte ad una situazione composita, che più tardi sarà significativamente descritta da Accornero (1973) in termini di compresenza e scontro di due divergenti orientamenti: "a) la spinta all'egualitarismo salariale, che proviene dalla fame e dalla miseria del momento, dai valori giustiziali della resistenza, dalla deflagrazione postbellica nelle gerarchie sociali; b) la propensione al dinamismo retributivo, che sorge dall'idea forza della ricostruzione, dall'unità d'intenti della coalizione antifascista e dalla conseguente concordia produttivistica" (32).

La prima tendenza culmina nella stipulazione dei concordati perequativi del 1945 e del 1946 e, successivamente, nell'accordo-quadro di "tregua salariale" del 1946, prorogato con un successivo accordo, nel 1947 (33).

La seconda — se ci si limita ad intenderla come orientamento generalmente favorevole a politiche d'incentivazione salariale della laboriosità e della produttività del lavoro — è comune a tutto il movimento operaio e si inserisce nell'ottica — unanimamente condivisa — dell'accelerazione del processo di crescita del Paese e dello sviluppo produttivo.

Significativo, in questa direzione, è il formale ripristino del cottimo nei concordati perequativi citati; esso viene compiuto con una formula contrattuale ("allo scopo di conseguire l'incremento della produzione è ammesso il lavoro a cottimo sia collettivo che individuale") che ne mette in risalto le funzioni di inventivo all'aumento della produttività e che sarà poi ripresa dalla maggior parte dei contratti nazionali di categoria.

I punti di vista sindacali si diversificano, però, quando il legame tra produttività del lavoro e salario non è più rapporto *tra retribuzione e rendimento* ma diventa relazione indistinta *tra produttività del lavoro* (di tutto il lavoro impiegato) e *risultati generali*, cioè laddove si pensa all'erogazione non più di cottimi individuali (o di gruppo) ma di premi di produzione aziendali.

Sistemi partecipativi e incentivanti di retribuzione: l'evoluzione storica in Italia

Anna Alaimo

(30) Vedilo sul *Codice delle leggi...*, cit., vol. II, 711.

(31) Un esempio eloquente di contrattazione di premio tra Commissione interna e direzione aziendale è fornito dal caso del cd. "premio di quintalaggio" alla RIV, riferito da Accornero (1973), 48 e ss.; i casi relativi alle aziende Fiat e Pirelli vengono trattati, sia pure incidentalmente, da Sabbatucci (1972), 30-31; particolarmente significativo l'Accordo Montecatini del 16 agosto 1948 contenente una dettagliata regolamentazione dell'istituto.

(32) Per l'A. si tratta di due contrapposte tendenze, compresenti "nella classe e nel movimento". Il "cozzo avviene solo dopo che esse si coagulano separatamente la prima all'esterno della fabbrica come istanza difensiva della 'massa lavoratrice' (...); la seconda all'interno della fabbrica come aspirazione egoistica dell'"aristocrazia operaia", espressa da piattaforme particolaristiche le quali diversificano le posizioni tra azienda e azienda, fra aziende grandi e piccole, industria e agricoltura ecc. (...); e in questa cesura s'incunea l'iniziativa padronale che mira a dividere il fronte operaio con l'allettamento autoritario: i premi 'di collaborazione' come monetizzazione dell'antagonismo" (57-58).

(33) I concordati perequativi sono, rispettivamente, quello del 6 dicembre 1945 per i lavoratori dell'industria dell'Italia del Nord e quello del 23 maggio 1946 per l'Italia centro meridionale; l'Accordo "di tregua salariale" è del 27 ottobre 1946, mentre, il successivo Accordo di proroga è del 30 maggio 1947.

note

Sistemi partecipativi e incentivanti di retribuzione: l'evoluzione storica in Italia

Anna Alaimo

Mentre sul cottimo il consenso è, infatti, unanime (si ritiene che solo attraverso questo strumento le politiche perequative e di contenimento dei salari possano trovare un equo temperamento), diversi sono i punti di vista sindacali rispetto ai premi.

Diversamente dalla Cisl, ad essi favorevole, la Cgil vede nella loro contrattazione la causa di possibili proliferazioni di tendenze corporative e di eccessive disgregazioni dei trattamenti economici (34); analogo il giudizio della Confindustria che tende ad allineare le politiche salariali delle singole aziende lungo direttrici comuni per evitarne lo sfrangimento in trattamenti economici differenziati.

Sul versante imprenditoriale sono soprattutto le imprese maggiori (emblematiche le politiche salariali di FIAT e Olivetti) a voler rompere con il sistema dell'uniformità dei trattamenti economici e dell'accentramento delle politiche salariali, ritenuto causa dell'assottigliamento delle retribuzioni su livelli bassi, nei quali le aziende minori, "arretrate in fatto di tecnologie di processo e di prodotto, avevano confidato le loro possibilità di sopravvivenza" (Mortillaro, 1984, p. 468).

La crescita produttiva degli anni '50 sollecita, viceversa, le aziende più forti all'erogazione di quote aggiuntive di salario per riversare sui lavoratori i benefici del progresso economico e dello stato di benessere aziendale.

Malgrado le opposizioni provenienti dalla Cgil e dalla Confindustria, la "contrattazione informale" degli anni '50 trova nei premi e nei cottimi i suoi principali contenuti, generando il presupposto storico della loro successiva istituzionalizzazione nel sistema di contrattazione articolata.

Per quanto riguarda più specificamente l'istituto del cottimo, questo, dopo gli interventi regolativi del periodo fascista, si stabilizza come sistema tipico di misurazione del rendimento (individuale o di gruppo), ma non subisce nuove regolazioni normative (sia legislative che contrattuali).

Il "segno" più vistoso lasciato dalla disciplina del periodo corporativo è rappresentato dalla distinzione tra "fase sindacale" e "fase aziendale" (nella determinazione delle tariffe) cui corrisponde un sistema *standard* di regolamentazione e applicazione del cottimo, contraddistinto dalla presenza di *una serie tipica di norme di tutela generali e astratte* (contenenti garanzie di tipo individuale) *nella contrattazione di categoria* (la "fase sindacale") controbalanciata, *in sede aziendale*, da una *totale libertà di scelta delle concrete modalità di applicazione* (la "fase aziendale") (35).

Uno dei più gravi inconvenienti non eliminati dall'apparato normativo sul cottimo è ancora quello del cd. "taglio dei tempi".

La normativa in vigore (art. 9 dell'Accordo interconfederale, riprodotto nell'art. 2101, 2° comma, cod.civ.) consente, infatti, che le tariffe di cottimo vengano variate nei casi in cui intervengano mutamenti delle condizioni di lavoro.

Nei contratti nazionali di categoria il principio è puntualizzato mediante l'uso di una formula *standard* per la quale "qualora siano intervenute modifiche nelle condizioni di esecuzione del lavoro le tariffe di cottimo saranno variate in proporzione alle variazioni di tempo in più o in meno che le modifiche stesse avranno determinate" (36). È ovvio che le "modifiche nelle condizioni di esecuzione del lavoro", cioè le esigenze tecniche, rappresentano una ragione di variazione facilmente adducibile, inadeguata a fungere da limite effettivo all'esercizio dei poteri datoriali (37).

Tradizionalmente è su questo terreno che si sono condotte, infatti, le maggiori rivendicazioni del movimento operaio sui cottimi; se ne chiede un utilizzo corretto, temperato dal controllo sindacale.

note

(34) L'opposizione della Cgil ai premi si inserisce, in questo periodo, nel contesto di un generale atteggiamento di resistenza allo sviluppo della contrattazione aziendale. Su questa e sulle altre posizioni confederali rispetto alla contrattazione aziendale, Sabbatucci, (1972), *passim*; cfr. Grandi (1963), sp. 68-73. Antitetico, rispetto alla posizione della Cgil è il punto di vista della Cisl che, dalla "svolta di Ladispoli" (1953) in poi, propone una politica salariale imperniata sul legame aziendale tra salari e produttività. Sul punto si vedano Becchi-Collidà (1980) e i vari documenti Cisl ivi richiamati.

Sulla posizione della Confindustria, Mortillaro (1984), 468 ss.

(35) Sulla distinzione tra "fase sindacale" e "fase aziendale", Giungi (1964), sp. 63-64; cfr. Romagnoli (1963), sp. 168 e ss.

(36) Si veda, per esempio, il Ccnl dei metalmeccanici del 21 giugno 1956, art. 16, comma 7.

(37) Riferimenti eloquenti al "taglio dei tempi" vengono compiuti, con riguardo al caso Pirelli, da Bolchini (1967), 100-101.

5. Gli incentivi salariali nel periodo della contrattazione articolata.

Gli anni '60 segnano l'inizio di una nuova fase nella storia dei cottimi e dei premi di produzione, contraddistinta dal loro *riconoscimento formale nel sistema di contrattazione articolata* e da una più massiccia diffusione dei premi.

In sede di contrattazione nazionale, il cottimo riceve inoltre una significativa regolamentazione consistente nella previsione del controllo sindacale nella fase aziendale. Si introducono, infatti, a carico delle imprese, *obblighi di comunicazione e possibilità di esami congiunti*, diretti ad attenuare l'esclusività dei poteri datoriali nella fase concreta dell'applicazione del meccanismo (38).

Il dato più significativo di questo periodo è comunque rappresentato dall'espressa ammissione della contrattazione aziendale sui sistemi di incentivo.

Questo riconoscimento ha un effetto disomogeneo sulla contrattazione concreta dei due istituti. Se esso non dà particolari impulsi alla contrattazione del cottimo, produce, viceversa, un notevole incremento quantitativo degli accordi aziendali sui premi di produzione. Per questi ultimi, il passaggio da una situazione di diffusione informale, priva di riscontro nella contrattazione nazionale di categoria (salve le sporadiche eccezioni ricordate), ad uno *status* generalizzato di riconoscimento, è determinante ai fini della loro diffusione e stabilizzazione come istituti retributivi aziendali.

In questa fase, i premi diventano, infatti, una delle materie più contrattate aziendalmente; più dei cottimi, grazie al loro carattere collettivo e alla loro maggiore idoneità al controllo sindacale e alla contrattazione (AA.VV., 1974, pp. 401-402; Veneto, 1974, p. 125).

Pur tuttavia essi stentano, già in questo periodo, a collegarsi ad "elementi obiettivi" di rivelazione dei livelli di produttività aziendale e a funzionare come voci salariali realmente "variabili", ciò è dovuto a due fondamentali ragioni: da un lato, le frequenti *difficoltà tecniche* di introduzione dei suddetti collegamenti effettivi (39); dall'altro, il *diffuso atteggiamento di resistenza padronale* alla istituzione di premi "mobili", cui si collega, a livello centrale, una generale politica di ostilità condotta dalla Confindustria (40).

Sin dalla contrattazione nazionale degli anni '60 (le cui formule definitorie e normative si trasferiscono, poi, nei Ccnl successivi), si prevede, infatti la possibilità di slegare il premio dai "parametri obiettivi", e di farne un elemento fisso veramente integrativo della retribuzione minima contrattuale.

Nella maggiore parte degli accordi di categoria compare una formula *standard* secondo la quale, *qualora non sia possibile reperire un soddisfacente collegamento tra premio ed elementi obiettivi, il premio debba venire negoziato come un importo fisso* (del quale si fissano solitamente il minimo e il massimo); altrettanto frequente è la previsione della facoltà, *per le aziende con un numero di dipendenti inferiore ai limiti contrattualmente determinati di sostituire il premio con un'identità fissa* (41).

Sistemi partecipativi e
incentivanti di
retribuzione:
l'evoluzione storica in
Italia

Anna Alaimo

note

(38) Nel sistema consolidatosi negli anni '30, in vigore sino a quel momento, un unico potere veniva attribuito dalla normativa contrattuale alle organizzazioni dei lavoratori: a queste, sin dal contratto nazionale dei metallurgici del 15 febbraio 1929 (art. 10), si attribuiva, nei casi di "caduta dei guadagni medi di cottimo", la facoltà di intervenire per l'accertamento delle cause. Tale disposizione, riprodotta nel successivo contratto del 30 luglio del 1936, veniva poi trasfusa nell'accordo interconfederale sui cottimi del 1937 (art. 5).

Con i contratti nazionali degli anni '60, si passa ad un sistema in cui, pur non accedendosi al principio della contrattazione preventiva dei cottimi, si prevedono, a carico delle aziende, *obblighi di comunicazione dei sistemi di cottimo in vigore* e, per il caso di introduzione di nuovi sistemi di cottimo, possibilità di *esami congiunti* tra l'organizzazione sindacale che rappresenta l'azienda e i sindacati provinciali dei lavoratori (Ccnl dei metalmeccanici del 17-2-1963, artt. 5 e 6) (Giugni, 1964, 65. Per un'anticipazione a livello aziendale di queste previsioni, si veda l'Accordo Olivetti dell'ottobre del 1962 (leggibile nell'appendice finale di AA.VV., 1974, 482).

(39) Come caso emblematico delle frequenti difficoltà di collegamento del premio ad "elementi obiettivi", si veda l'Accordo Perugia del 6 giugno 1965, in appendice ad AA.VV., 1974, 504. Anche l'Accordo Olivetti del 13 giugno 1964, istituendo un premio di lire 75.000 globali, stabilisce che, mentre lire 73.000 vengono corrisposte come parte fissa, le restanti lire 2.000 debbano essere considerate come un "anticipo sul meccanismo derivante dal raffronto di produttività del 1964 rispetto al 1963", sul quale l'accordo rinvia la contrattazione ad un momento successivo (artt. 1-2).

(40) V. *supra*, paragrafo 4.

(41) Si vedano, per es., il Ccnl dei metalmeccanici del 17 febbraio 1963 (commi 4 e 9 dell'art. 3, parte IV) e l'Accordo di rinnovo del Ccnl dei chimici del 5 giugno 1964 (commi 4 e 5 dell'art. 9).

Sistemi partecipativi e incentivanti di retribuzione: l'evoluzione storica in Italia

Anna Alaimo

In altri casi i premi vengono “congelati”, “fermati”, cioè, per un certo periodo di tempo, negli importi al momento in vigore (42).

Non meno significativa è, infine, la formula definitoria più diffusamente adottata, secondo la quale il premio “si differenzia dalle forme di retribuzione a rendimento per il suo carattere collettivo e per la sua *natura non direttamente incentivante*”.

Sin dal periodo della loro istituzionalizzazione e nella loro versione più diffusa i premi mancano, pertanto, di “effettività” incentivante; la tendenza a divenire voci retributive fisse si accentua — come si vedrà — nel periodo successivo e determina, per una lunga fase, una grossa sfasatura tra l'istituto e l'area dei sistemi di incentivazione salariale.

6. L'“irrigidimento” del sistema tradizionale di incentivazione salariale e le sue linee evolutive.

L'ultima fase della nostra indagine — il periodo che va dalla fine degli anni '60 a tutto il decennio '70 — è complessivamente contraddistinta da un “irrigidimento” dei sistemi tradizionali di incentivo; il cottimo e il premio di produzione diminuiscono, infatti, la loro percentuale incidenza sulla retribuzione globale e, soprattutto, perdono — più drasticamente che in passato — le loro originarie funzioni incentivanti.

Malgrado questa comune tendenza, un discorso unitario — sul premio e sul cottimo — non può essere compiuto, essendo profondamente diverse le ragioni di “crisi” dei due istituti.

a) Per quanto riguarda il premio, si accentuano, in questa fase, le tendenze già emerse nel periodo precedente.

Alla riproduzione nei contratti nazionali di categoria delle disposizioni sulle possibilità di istituire premi fissi, fanno riscontro altrettanto significativi *trends* nella contrattazione di livello aziendale.

I premi vengono ormai prevalentemente contratti *in termini di elevamento della parte fissa* (43) o, nei casi di nuova istituzione, introdotti *tout court* come voci invariabili; essi finiscono sostanzialmente per svolgere la funzione di rinnovi salariali intermedi e nulla hanno ormai a che vedere con le tecniche dell'incentivazione salariale della produttività.

b) Come il premio di produzione, anche il cottimo, dalla fine degli anni '60 in poi, subisce un irreversibile processo di crisi.

Malgrado l'inopportunità di affermazioni troppo drastiche sulla “fine” del cottimo (Ricci, 1975; De Luca Tamajo, 1988, p. 419 e ss.), è indubbio che, come sistema di incentivo salariale, esso abbia subito un notevole declino, accentuato dall'emersione, in tempi recenti, di nuove tecniche che, nonostante le possibilità di “coesistenza” con il cottimo, ne hanno sicuramente determinato una “perdita di centralità” nell'area dei sistemi di incentivazione salariale.

La “crisi” del cottimo riguarda tanto *l'aspetto retributivo*, quanto *la sua funzione tipica*; essa è dipesa dall'interazione di una serie di fattori diversi di cui si tenterà di compiere una schematizzazione.

Sotto l'aspetto retributivo si è assistito ad una “caduta” dei guadagni medi di cottimo sul salario complessivo; altrettanto significativa si presenta la *perdita delle funzioni incentivanti* alla quale si collega, come naturale conseguenza, la ricerca e la sperimentazione di sistemi di incentivazione salariale alternativi (Pero, 1989, pp. 67 e ss.; Cugini, 1989, pp. 7-9; Squarzon, 1986, pp. 398-401; Della Rocca, 1985, pp. 8-9).

Relativamente a questo secondo aspetto (la perdita delle funzioni incentivanti), si evidenziano, nelle più recenti ricerche sull'evoluzione dei sistemi di incentivazione (soprattutto Cella, 1989, e Squarzon, 1986), *fattori di tipo ideologico-sindacale*, da una parte, e *ragioni attinenti ai sistemi di organizzazione del lavoro*, dall'altra.

Tra i primi vengono annoverati il movimento di lotte della fine degli anni '60 e, su di un piano più generale, le spinte egualitarie del decennio successivo.

Al cd. “*rallentamento dei ritmi*” di produzione (Regini-Reyneri, 1972, p. 31 e ss.) — forma di lotta contro il super-sfruttamento diffusasi soprattutto alla fine degli anni '60 — è dovuta, ad esempio, l'alterazione degli *standards* di “rendimento normale” o “medio” e, conseguentemente, dei concetti di “operaio normale” e “medio” (Veneto, 1974, p. 128), legati all'uso più tradizionale del cottimo.

L'“ideologia contro il cottimo” conduce anche alla stipulazione di accordi di “plafona-

(42) Si veda, ad es., l'Allegato (sui premi di produzione) al Ccnl dei tessili del 31-7-1964.

(43) Emblematico l'Accordo Fiat del 9 luglio 1970 (leggibile nell'Appendice di AA.VV., 1974, 533).

mento”, che procedono a troncane drasticamente i guadagni al di sopra di certe percentuali di rendimento del lavoro (Ricci, 1975, p. 675).

Per effetto di questi fenomeni il cottimo subisce una metamorfosi funzionale che lo allontana gradualmente dalla sua originaria attitudine ad incentivare l'aumento del rendimento del lavoro; esso si evolve, piuttosto, verso “più raffinate concezioni” e funzioni: incentivo alla “non passività” dell'operaio nei confronti del buon andamento della produzione, al “mantenimento” del rendimento e dei livelli di produttività *standard* (44).

La seconda ragione di crisi attiene al mutamento dei contesti organizzativi delle imprese e delle loro condizioni strutturali; essa riguarda il cottimo come sistema di organizzazione del lavoro o, meglio come incentivo legato ad un certo tipo di sistema produttivo, di organizzazione del lavoro, oltre che a profili lavorativi piuttosto standardizzati (Accornero, 1990; Jones, 1989; Della Rocca, 1985, p. 8 e ss.).

Il cottimo come tipico “incentivo di prestazione” (l'incentivazione cade sul comportamento lavorativo del singolo o del gruppo) appartiene, infatti, a quella categoria di sistemi “applicabili solo in condizione di coerenza organizzativa, data dall'uniformità e sequenzialità del flusso di produzione, dalla semplicità e ripetitività dei compiti, dalla loro specializzazione” (Della Rocca, 1985, p. 10).

È naturale che i mutamenti in atto nei contesti produttivi stiano imponendo modifiche qualitative di sistemi di incentivazione.

Nel complesso, sembra di assistere, almeno in Italia, ad una “apertura” di questi ultimi verso *tipologie di partecipazione* (i cdd. “accordi di redditività” aziendale esprimono in modo chiaro questa tendenza).

Ma la realtà è ancora molto fluida; la destrutturazione del sistema di incentivazione salariale appare anzi tale, da precludere ipotesi interpretative certe e ricostruzioni del panorama in termini organici (Pero, 1989).

**Sistemi partecipativi e
incentivanti di
retribuzione:
l'evoluzione storica in
Italia**

Anna Alaimo

(44) Su questo fenomeno di “metamorfosi funzionale” del cottimo esiste un'ampia letteratura; si segnalano, oltre a Regini-Reyneri (1972); Romagnoli (1963) e ancora Ricci (1975).

Sistemi partecipativi e incentivanti di retribuzione: l'evoluzione storica in Italia

Anna Alaimo

Bibliografia

AA.VV. (1974), *Movimento sindacale e contrattazione collettiva 1945-1973*, Milano, Angeli.

Accornero A. (1973), *Gli anni '50 in fabbrica*, Bari, De Donato.

Accornero A. (1990), *Il lavoro che cambia*, PE, n. 1-2, p. 69.

Arias G. (1929), *Il salario corporativo*, in *Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza della R. Università di Modena*.

Barassi L. (1936), *Il diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, vol. II.

Becchi- Collidà A. (1980), *Il rapporto tra salario e produttività nella teoria e nella prassi della Cisl*, in **AA.VV.**, *Analisi della Cisl* (a cura di Baglioni), Roma, Edizioni Lavoro, p. 517.

Bellei (1932), *L'applicazione unilaterale del sistema Beaux*, *Notiziario sindacale*, 3 luglio/15 agosto 1932.

Berto G. (1939), *La retribuzione nel lavoro a cottimo*, DL, I, p. 169.

Bigazzi D. (1978), *Organizzazione del lavoro e razionalizzazione nella crisi del fascismo 1942-43*, *Studi storici*, n. 2, p. 367.

Bigazzi D. (1981), *Gli operai della catena di montaggio: la FIAT 1922-1943*, in **AA.VV.**, *La classe operaia durante il fascismo*, Milano, Feltrinelli, p. 895.

B.I.T. (1966), *I cottimi e le retribuzioni ad incentivo*, Milano, Etas Kompass.

Bolchini (1967), *La Pirelli. Operai e padroni*, Samonà e Savelli.

Bolis V.E. (1945), *La partecipazione ai profitti nei principi e nella pratica*, Milano, Giuffrè.

Caparelli F. (1936), *Il salario corporativo*, Roma, Cremonese - Libraio Editore.

Cazzola G. (1969), *I premi collettivi d'impresa con particolare riferimento alla disciplina delle controversie*, RTDPC, I, p. 638.

Cella G.P. (1989), *Introduzione: gli incentivi nelle relazioni industriali italiane*, in **AA.VV.** (a cura di Cella), *Il ritorno degli incentivi*, Milano, Angeli, p. 9.

Cesaroni P. (1942), *La disciplina giuridica del cottimo*, Milano, Giuffrè.

Cugini A. (1989), *Retribuzione e produttività aziendale*, IS, n. 30, p. 7.

De Litala L. (1931), *Sulla partecipazione agli utili nel contratto di lavoro*, MGL, p. 403.

Dell'Olio (1981), voce *Cottimo*, NDI, Appendice, II, Torino, UTET, p. 897.

De Luca Tamajo R. (1988), *Intervento al dibattito "Il lavoro e i lavori"*, LD, p. 415.

Falletti (1927), *La clausola contrattuale della partecipazione dell'impiegato agli utili dell'azienda*, *Giurispr. Lav.*, p. 376.

Ferri C.E. (1937), *La remunerazione degli operai a base di compartecipazione*, *L'economia italiana*, p. 1006.

Ferri G. (1982), voce *Partecipazione agli utili*, *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, vol. XXXII, p. 14.

Foa v. (1974), *Prefazione* a Levi F., Rugafiori p. Veneto S.; *Il triangolo industriale*, Milano Feltrinelli.

Giugni G. (1964), *L'evoluzione della contrattazione collettiva nelle industrie siderurgica e mineraria*, Milano, Giuffrè.

Giugni G. (1968), *Organizzazione dell'impresa ed evoluzione dei rapporti giuridici. La retribuzione a cottimo*, RDL, I, p. 3.

Ghidini M. (1980), *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese e agli utili. La retribuzione mediante partecipazione agli utili*, *Il dir. fallim.*, I, p. 425.

Grandi M. (1963), *Orientamenti sindacali*, RIDL, III, p. 68.

Jones B. (1989), *La produzione post-fordista: un ruolo nuovo per la forza lavoro*, *Sociologia del lavoro*, p. 203.

Mancini G.F. (1966), *Le categorie dei prestatori di lavoro nell'ordinamento italaiano*, RTDPC, p. 893.

Mignoli A. (1965), *La partecipazione agli utili spettante ai prestatori di lavoro*, RSOC, p. 445.

Montenegro A. (1985), *La Pirelli fra le due guerre mondiali*, in Anelli A., Bonvini G., Montenegro A., *Pirelli 1914-1980*, Milano, Angeli, p. 19.

Mortillaro F. (1984), *Casi e materiali per una storia della retribuzione (1944-1980)*, DL, I, p. 444.

Musso S. (1983), *Il sindacato fascista di fronte al cottimo e alla razionalizzazione*, DLRI, p. 93.

Nicolini G. (1966), *Renumerazione e rendimento nell'industria: il premio di produzione*, DE, p. 211.

Orlando V.E. (1940), *Relazione alla Commissione sulla proposta di legge: Contratto di lavoro di impiegati di aziende private e commessi di commercio*, in *Scritti varii di diritto pubblico e scienza politica*, Milano, Giuffrè, p. 151.

Ortaggi S. (1988), *Il prezzo del lavoro, Torino e l'industria italiana nel primo novecento*, Torino, Rosenberg & Sellier.

Papi G.U. (1923), *Il lavoratore alla gestione dell'impresa*, Milano, Vallardi.

Peretti-Griva D.R. (1925), *Il contratto d'impiego privato*, Milano, Società Editrice Libreria.

Pergolesi F. (1928), *Il contratto d'impiego privato nel diritto positivo italiano*, Sancasciano Val di Pesa, Società Editrice Toscana.

Pero L. (1989), *Innovazione tecnologico/organizzativa e nuove forme di incentivazione salariale*, in **AA.VV.**, *Il ritorno degli incentivi* a cura di Cella), Milano, Angeli, p. 66.

Petrucci E. (1933), *La partecipazione dell'impiegato agli utili dell'azienda ed il controllo dei bilanci*, DL, II, p. 30.

Pino G. (1984), *Modelli normativi del rapporto di lavoro all'inizio del secolo*, PD, n. 2, p. 207.

Pipia U. (1926), *Codice dell'impiego privato*, Milano, Soc. An. Istituto Editoriale Scientifico.

Rabaglietti M.F. (1962), voce *Cottimo*, *Enc. dir.*, vol. X, p. 270.

Ragini M., Reyneri E. (1972), *Lotte operaie e organizzazione del lavoro*, Padova, Marsilio, parte I.

Ricci M. (1975), *Le forme di incentivazione del lavoro nella contrattazione aziendale (1968-1974)*, *RGL*, I, p. 665.

Romagnoli U. (1961), *Appunti sulla partecipazione agli utili*, *RTDPC*, p. 1562.

Romagnoli U. (1963), *Il contratto collettivo di impresa*, Milano, Giuffrè.

Romagnoli U. (1974), *Il giolittismo, burocrazia e legge sull'impiego privato*, in *Lavoratori e sindacati tra vecchio e nuovo diritto*, Bologna, Il Mulino, p. 77.

Sabbatucci F. (1972), *La contrattazione del dopoguerra ad oggi. Il livello aziendale*, *QRS*, n. 35, p. 26.

Sapelli G. (1976), *Organizzazione "scientifica" del lavoro e innovazione tecnologica durante il fascismo, Italia contemporanea*, n. 125, p. 3.

Sapelli G. (1978), *Organizzazione, lavoro e innovazione industriale nell'Italia tra le due guerre*, Torino, Rosengerg & Sellier.

Santoro Passarelli F. (1957), voce *Cottimo*, *NDI*, p. 1075.

Solaini A. (1943), *I tipi di cottimo nell'industria*, *DL*, I, p. 88.

Squarzon C. (1986), *L'incentivazione salariale nella contrattazione aziendale*, in *Le relazioni sindacali in Italia*, Rapporto Cesos 1985-1986, p. 397; ora in **AA.VV.**, *Il ritorno degli incentivi* (a cura di Cella), Milano, Angeli, p. 37.

Taylor F.W. (trad. it. 1967), *L'organizzazione scientifica del lavoro*, Milano, Etas Kompass.

Tobagi W. (1976), *La fondazione della politica salariale della CGIL*, *Annali della Fondazione G. Feltrinelli*, Milano, p. 409.

Tornetta (1947), *Su alcuni aspetti teorici della compartecipazione agli utili*, *Riv. pol. economica*, 1095.

Veneto G. (1974), *Contrattazione e prassi nei rapporti di lavoro*, Bologna, Il Mulino, cap. III.

Virgili F. (1937), *Il salario corporativo, L'economia italiana*, p. 413.

Vito F. (1945), *Problemi economici del dopoguerra*, Milano, Giuffrè.

Vito F. (1949), *L'economia a servizio dell'uomo*, Milano, Ed. "Vita e pensiero".

Zelbi G. (1938), *La clausola contrattuale della partecipazione degli impiegati agli utili di bilancio delle società azionarie e il controllo dei bilanci*, *MGL*, p. 243.

Sistemi partecipativi e incentivanti di retribuzione: l'evoluzione storica in Italia

Anna Alaimo

Bibliografia

Nozione giuridica di retribuzione, incentivazione e salario variabile

Lorenzo Zoppoli

Sommario

1. *New wave* salariale e analisi dei giuristi. **2.** La nozione giuridica di retribuzione: i principi ricavabili dal codice civile. **3.** Segue: i principi costituzionali. Ambiguità della nozione lavoristica di corrispettivo. **4.** I punti di attrito con la nuova incentivazione: un'occasione per ripensare la definizione di retribuzione. **5.** Gli incentivi e il "confine" della corrispettività: l'approccio "globalistico". **6.** Segue: l'approccio "relativistico". Per alcune differenziazioni *anche* giuridiche. **7.** Salario variabile e rigidità organizzative. **8.** Sistemi di quantificazione degli incentivi e relazioni industriali in azienda.

1. *New wave* salariale e analisi dei giuristi.

La *new wave* salariale del sistema di relazioni industriali italiano è in gran parte incentrata sulla correlazione diretta tra la produttività (*rectius*: "le" produttività) e le retribuzioni, una correlazione che si vuole delineata in termini inediti per la nostra esperienza e che — i più assicurano — non può essere destinata ad un rapido tramonto, pena la marginalizzazione internazionale delle imprese italiane.

La riflessione giuridica non ha però finora attribuito alle nuove forme di incentivazione adeguato rilievo. Più che altro si è limitata a rilevare come il contesto normativo sia tutto sommato "agnostico": non ostacola e nemmeno favorisce il nuovo corso; forse crea qualche problema, ma, in fondo, marginale. Bisognerà probabilmente attendere specifici pronunciamenti della giurisprudenza perchè il dibattito si ravvivi.

Intanto i giuristi più attenti segnalano un'ulteriore evoluzione nelle concezioni economiche, sindacali e politiche del salario: dal tramonto della variabile indipendente al rilancio di collegamenti espliciti retribuzione-produttività-rischio d'impresa (Biagi; Carinci). Qualcuno ha avvistato le colonne d'Ercole.

Anche se forse non tutto è così nuovo e positivo come si dice, non credo che il giurista — il pratico come il teorico — possa cullarsi nelle sue (poche) certezze, sperando di avere già tutti gli strumenti per risolvere i (molti) problemi che i nuovi incentivi retributivi non mancheranno di sollevare. Perciò, anche a costo di anticipare un pò i tempi, mi pare utile indagare e far risaltare i punti di attrito tra la nozione ed il regime giuridico dell'istituto retributivo e la configurazione che paiono assumere i più recenti incentivi.

2. La nozione giuridica di retribuzione: i principi ricavabili dal codice civile.

Punto d'avvio obbligato è l'attuale nozione giuridica di retribuzione. Dopo anni di intenso dibattito, è a tutti noto che non *una* ma più nozioni di retribuzione esistono nel nostro ordinamento giuridico del lavoro subordinato. La "raffica" di pronunce della Cassazione a se-

Nozione giuridica di retribuzione, incentivazione e salario variabile

Lorenzo Zoppoli

zioni unite del 1984 (1) sconsiglierebbe chiunque dal riproporre una definizione legale di retribuzione idonea a sovrastare e limitare sempre e comunque la proteiforme disciplina dell'istituto rinvenibile nella contrattazione collettiva.

Sarebbe però un grave errore ritenere che, superato il principio dell'onnicomprendività, nel diritto del lavoro la retribuzione non conosca più alcun condizionamento o alcuna regola di origine legale. E non soltanto perchè la Cassazione ha fatto salvi i casi in cui specifiche norme di legge contengono più o meno precise definizioni della retribuzione (D'Antona; Pessi), bensì perchè la retribuzione rimane definita, da un lato, dai principi costituzionali e, dall'altro, dai principi del codice civile.

Sintetizzare i principi civilistici in materia di retribuzione non è compito semplice. Qui mi è utile rammentare essenzialmente un aspetto, messo in luce anche dalle già citate sentenze della Cassazione: alla stregua della causa genetica e funzionale del contratto e del rapporto di lavoro subordinato (cioè di categorie giuridiche saldamente radicate nel diritto civile) la retribuzione consiste in tutto quanto il lavoratore riceve non solo in cambio della sua prestazione di lavoro ma anche a causa della sua soggezione personale nel rapporto (2).

Quest'affermazione — frutto di un lungo travaglio giurisprudenziale e dottrinale — ha un'apparenza lineare e convincente; ma, a ben guardare, porta dentro di sé una grande contraddizione concettuale. Consente cioè di qualificare la retribuzione come "corrispettivo" di uno *scambio*, ma al contempo di negarne tale caratteristica. Molto brevemente: alla nozione di corrispettivo rigorosamente inteso è connaturata quella di prestazione *utile* per la parte che ne sopporta l'onere. Invece la retribuzione viene considerata un corrispettivo anche se una parte non irrilevante di essa va corrisposta al lavoratore prescindendo dalla ponderazione della concreta utilità arrecata e, addirittura, anche se il lavoratore può legittimamente non prestare alcuna attività utile all'altra parte (nei casi di ferie, festività, malattia, infortunio, gravidanza, puerperio, aspettative, congedi, permessi, esercizio di diritti sindacali, ecc.). Perciò si dice: la retribuzione è sì corrispettivo, ma non solo del tempo di lavoro utile bensì anche del tempo di non-lavoro (De Luca Tamajo 1987; Ballestrero). In tal modo però la nozione giuridica di corrispettivo viene snaturata.

3. Segue: I principi costituzionali. Ambiguità della nozione lavoristica di corrispettivo.

I principi costituzionali consistono, com'è noto, nei due criteri/parametri di determinazione della retribuzione — "sufficienza" e "proporzionalità" — tanto noti quanto poco valorizzati (almeno nella loro integrale potenzialità). Per quanto qui interessa, il criterio della sufficienza — pur stridendo con una qualificazione della retribuzione in termini di corrispettivo "integrale" — non può avere nulla a che vedere con una flessibilizzazione del salario contenuta entro margini piuttosto bassi. E, anzi, sarebbe in grado di tollerare anche bande di oscillazione assai più ampie delle attuali (De Luca Tamajo 1989). Ciò però non toglie che il parametro della sufficienza abbia una sua rilevanza in quanto ha influenzato l'elaborazione della nozione lavoristica di retribuzione.

Più immediatamente percepibile è invece l'incidenza del criterio della proporzionalità sulle tecniche di retribuzione incentivante. Al riguardo basta dare il giusto rilievo alla norma costituzionale: con essa si caratterizza giuridicamente la retribuzione, come istituto del contratto di lavoro subordinato, nel senso che la quantificazione della retribuzione medesima deve "riflettere" *quantità e qualità* del lavoro prestato (Ferraro; Zoppoli).

Principi costituzionali e inquadramento civilistico concorrono poi, secondo consolidate concezioni, a radicare nel contratto di lavoro una "relazione asimmetrica" tra prestazione lavorativa e retribuzione: nel senso che la seconda può essere dovuta anche in mancanza della prima, mentre ogni prestazione deve sempre essere retribuita secondo i criteri indicati dall'art. 36 Cost. (3).

In estrema sintesi si può quindi dire che la retribuzione nel diritto del lavoro è caratterizzata da due elementi:

note

(1) Cass. 13 febbraio 1984 n. 1070, 1071, 1072, 1073, 1074, 1075, 1076, 1077, 1078, 1079, 1080, 1082, 1083, 1084, 1085, 1086, 1087, 1088, 1089, di cui le principali pubblicate, per esteso o in massima, in *MGL*, 1984, p. 7 ss.; *OGI*, 1984, p. 421 ss.; *RGL*, 1984, II, p. 60 ss. Successivamente v., per tutte, Cass. S.U. 3 aprile 1989 n. 1608, in *DPL*, 1989, p. 1152.

(2) Cass. S.U. 13 febbraio 1984 n. 1069, in *FI*, 1984, I, c. 690.

(3) Da ultimo Corte Cost. 10 dicembre 1987 n. 559, in *RIDL*, 1988, II, p. 3 ss.

- a) dall'essere un corrispettivo;
 b) dal dover rispondere ai suddetti criteri costituzionali.

I due elementi sarebbero tra loro per certi versi in contrasto; ma l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale dominante ha superato i contrasti e appianato le contraddizioni, operando soprattutto sul concetto di corrispettivo, nel quale è stato ricondotto anche quello che vero e proprio corrispettivo della prestazione lavorativa non è.

Questo "indebolimento" della categoria concettuale ha creato non poche confusioni. Tra le quali quella — qui più interessante — di polarizzare il dibattito giuridico sulla retribuzione intorno a due problemi: la garanzia di un "minimo" per tutti i lavoratori di una medesima categoria merceologica e la costruzione di un argine alla pretesa, naturale ma non facilmente tollerabile, dei lavoratori di massimizzare la quantità di salario percepibile attraverso opinabili interpretazioni delle norme legali o contrattuali ambigue.

Per un verso, ne è scaturita una giurisprudenza sulla retribuzione sufficiente e proporzionata dominata dalla ricerca affannosa di soluzioni eque e, perciò, costretta sovente ad affermare principi generali scarsamente argomentati e molto funzionali alla soluzione del caso di specie (del tipo: "l'art. 36 non è riferibile a tutti gli istituti del trattamento retributivo") (4).

Mentre, per altro verso, sono stati necessari parecchi anni di critiche dottrinali sempre più roventi per collocare nella giusta prospettiva quella sorta di "tabù" giurisprudenziale che era l'"onnicomprendività" della retribuzione, un infernale meccanismo in grado di travolgere equilibri contrattuali faticosamente raggiunti.

In un caso e nell'altro, il dibattito giuridico sulla retribuzione ha lasciato molte zone in ombra. Tali zone risaltano ancor più esaminando i nuovi istituti retributivi incentivanti, che sono perciò una preziosa occasione per sottoporre a verifica la nozione lavoristica di retribuzione-corrispettivo.

Nozione giuridica di retribuzione, incentivazione e salario variabile

Lorenzo Zoppoli

4. I punti di attrito con la nuova incentivazione: un'occasione per ripensare la definizione di retribuzione.

Com'è noto i nuovi incentivi si dividono in incentivi che si ricollegano ad antichi sistemi salariali oggi rivitalizzati (cottimi, premi di produzione, ecc.) ed incentivi nuovi di zecca. I primi esaltano la produttività del fattore lavoro; i secondi tendenzialmente collegano i salari al rischio d'impresa. I primi sembrano diretta filiazione dell'art. 36 cost.; i secondi sono sospesi tra un radicale superamento dei criteri giuridici di retribuzione del lavoro subordinato brevemente sintetizzati ed un'imprevedibile prima attuazione dell'art. 46 cost.

Gli osservatori più attenti rilevano come tutti i "nuovi" premi di produttività siano diretti "ad incentivare e premiare un *auspicato* maggiore impegno lavorativo e una accresciuta *sensibilità* al successo dell'impresa" (Scognamiglio); oppure, più esplicitamente, "a promuovere ...un forte senso di appartenenza del lavoratore all'azienda", un "coinvolgimento ed *identificazione* del personale nell'azienda" (Carinci).

Ma questo non impedirebbe di rilevare sul piano tecnico-giuridico che essi assumono la configurazione di "retribuzione aggiuntiva, caratterizzata...dal collegamento con la produttività/redditività nei casi più rilevanti dell'intera azienda e/o interi gruppi di aziende, con conseguenze inevitabili, quanto giuste ed opportune, di variabilità e/o precarietà" (Scognamiglio). Caratteristica che induce a parlare, seppure incidentalmente, "di *indipendenza sistematica e/o normativa* dalla retribuzione principale" (id.: *corsivo mio*).

Proprio sul piano tecnico-giuridico a me pare addirittura inevitabile distinguere più rigorosamente tra incentivi di produttività ed incentivi di redditività: i primi esaltano il nesso di corrispettività tra quantità e qualità della prestazione lavorativa e retribuzione; i secondi tendono invece ad uscire dagli istituti classici della retribuzione in quanto "rispondono più direttamente all'esigenza di rendere flessibile il costo del lavoro in presenza di scenari incerti di mercato" (A. Ichino, p. 489) e sono influenzati prevalentemente da fattori aziendali indipendenti dalla volontà del singolo prestatore di lavoro (ibid., p. 471).

(4) V., con riferimento specifico ad un premio di produzione, Cass. 3 dicembre 1988 n. 6565, in *RFI*, 1988, voce Lavoro (rapporto), n. 1171. Significativa è anche la giurisprudenza che pone in connessione art. 36 Cost. e garanzia di invariabilità retributiva prevista dall'art. 2103 c.c.

Nozione giuridica di retribuzione, incentivazione e salario variabile

Lorenzo Zoppoli

5. Gli incentivi e il “confine” della corrispettività: l’approccio “globalistico”.

Già da questi brevi accenni, si comprende come, trattando dei nuovi elementi retributivi, si tocchi un territorio di confine. Il problema è capire se si tratti di un confine del tutto esterno al diritto e fissato dalle contingenze economico-sindacali o se invece è possibile individuare un vero e proprio confine concettuale, oltre il quale la nozione di corrispettivo, se riferita indistintamente a tutti gli incentivi, perde ulteriormente di rigore giuridico e di utilità ermeneutica. In breve si tratta di capire in che misura i nuovi premi di produttività/redditività siano riconducibili alla nozione giuslavoristica di retribuzione-corrispettivo nella sua accezione più pregnante.

Qui si possono accogliere due diverse impostazioni. La prima — di carattere “globalistico” — farebbe ricondurre comunque gli elementi retributivi in parola alla retribuzione-corrispettivo, siano essi legati alla produttività del lavoro o alla redditività dell’impresa o ad altri elementi extraindividuali. Questo per vari motivi, così sintetizzabili:

- a) è corrispettivo qualsiasi corresponsione che risponda ad una utilità del creditore di lavoro;
- b) gli elementi in esame avrebbero identici natura, titolo e *ratio* degli altri elementi retributivi;
- c) essi, in fondo, non farebbero che portare alle estreme conseguenze la finalità “collaborativa” sempre presente nel contratto di lavoro subordinato;
- d) in ogni caso gli incentivi andrebbero a compensare una prestazione del lavoratore, prestazione che, al limite, può essere identificata in una presunzione di collaborazione;
- e) solo a prezzo di notevoli forzature e ricostruzioni “estrose” sarebbe possibile dare ai premi di produttività o di redditività una qualificazione giuridica “separata”.

6. Segue: l’approccio “relativistico”. Per alcune differenziazioni anche giuridiche.

A questa impostazione se ne può contrapporre un’altra, più problematica e “relativistica”, secondo cui almeno alcuni dei premi in questione sembrano porsi fuori della nozione rigorosa di corrispettivo. I motivi adducibili sono:

- a) la nozione giuridica di retribuzione-corrispettivo deve rispondere a delle caratteristiche ben precise, indicate nell’art. 36 Cost.; dinanzi a compensi senza alcun legame o con legami assai esili con la qualità e la quantità del lavoro svolto appare impreciso continuare a parlare di corrispettivo in senso stretto;
- b) i premi in questione, se certo rispondono ad un’utilità del creditore di lavoro, sono riconducibili ad un’utilità diversa da quella appagata dalla retribuzione-corrispettivo. Mentre quest’ultima infatti va a compensare un lavoro concretamente svolto, gli incentivi, o almeno alcuni di essi, sono diretti a realizzare una sorta di “identificazione” lavoratore/azienda, sono cioè quasi diretti ad agire su un piano psicologico, promuovengo comportamenti non sempre valutabili sotto il profilo dell’apporto individuale all’organizzazione (5);
- c) a prescindere dalla causa collaborativa del contratto di lavoro, i premi in questione possono essere del tutto scissi dalla *concreta* collaborazione del lavoratore, tanto è vero che un lavoratore che collabori può non percepire il premio (perchè, ad esempio, in un determinato anno l’impresa non realizza alcun profitto); e, al contrario, un lavoratore che non collabori concretamente può percepire il premio (perfino nella stessa misura di chi collabora attivamente) alla semplice condizione che la *performance* aziendale risulti in quell’anno positiva (specie se i premi siano da ripartire con criteri distributivi che non tengano in alcun conto l’apporto produttivo concreto di ciascun lavoratore);
- d) l’eventuale collegamento dei premi con la collaborazione *presunta* non ammetterebbe alcuna prova contraria in molti casi. Si tratterebbe allora di una presunzione *iuris et de iure*: cioè di una mera razionalizzazione giuridica *ex post*, in cui non v’è traccia della concreta utilità che caratterizza la nozione di corrispettivo;
- e) in fondo buona parte dei premi in esame nascono da precise finalità “sindacali”, radicate cioè nel sistema aziendale di relazioni industriali e non da vere e proprie politiche

note

(5) Non a caso nella teoria dell’organizzazione si richiama al riguardo il c.d. “contratto psicologico”, il cui scopo è assicurare il controllo su comportamenti non controllabili nè tramite gli ordinari vincoli contrattuali nè tramite i poteri gerarchici: v. March-Simon; Costa.

retributive: tanto è vero che esse vanno ad affiancarsi alle politiche retributive individuali e specificamente meritocratiche perseguite unilateralmente dall'azienda;

f) molti dei premi in questione hanno all'origine proprio un'aspirazione alla differenziazione di una quota di reddito da lavoro dipendente dalla restante retribuzione: è dunque giusto e naturale che il diritto registri nella maniera più fedele le differenze reali.

Tenendo presente quest'approccio "relativistico" si può prospettare l'ipotesi che almeno una parte dei premi di produttività o di redditività non siano riconducibili alla nozione di retribuzione-corrispettivo. Cosa questo possa significare sul piano dei concreti effetti giuridici è da vedersi.

Al riguardo vi è da tenere pure presente che esistono talune rigidità legislative o giurisprudenziali che non è agevole superare. Per le prime basta pensare alla riconducibilità di tutti questi "elementi" alla retribuzione assoggettabile a contribuzione previdenziale (v. art. 12 della l. 153/69); per le seconde è sufficiente menzionare quegli orientamenti giurisprudenziali secondo cui i vari elementi della retribuzione possono sì essere conglobati, ma vanno tenuti distinti al fine di consentire il controllo sul rispetto dei vincoli legali (6).

Tuttavia tener conto delle differenze fattuali tra i vari tipi di incentivo può essere importante, sia per differenziare nettamente talune voci retributive dalle conseguenze "indesiderate" della monoliticità della nozione giuridica di retribuzione — che a determinati effetti, come s'è visto, ancora persiste — sia nella prospettiva di migliore regolamentazione legislativa e contrattuale di questa "dimensione" della retribuzione.

A seguito dell'analisi condotta si può anche segnalare una possibile tipologia degli "accordi sul salario di produttività" idonea a introdurre differenziazioni nel regime giuridico della retribuzione. A tal riguardo la tipologia sociologica corrente — basata essenzialmente sulla dicotomia accordi di produttività/accordi di redditività — può essere ripresa, ma a patto di tradurla in termini giuridicamente più significativi e rigorosi. Si potrebbe distinguere tra: a) accordi che esaltano la natura di corrispettivo dell'obbligazione retributiva; b) accordi che tendono a portare una parte del compenso dei lavoratori al di fuori del "confine" della retribuzione *stricto iure*.

Per il secondo tipo di accordi pare opportuno pensare ad un sistema, anche giuridico, di garanzie e di oneri diverso dai primi.

7. Salario variabile e rigidità organizzative.

È questo un discorso da condurre in maniera assai più approfondita e con una maggiore esperienza applicativa degli accordi in materia. Non è però un discorso che parte da zero. Infatti nel nostro ordinamento esistono già sistemi di retribuzione (cottimo, partecipazione agli utili, provvigioni, ecc.) che hanno posto problemi analoghi a quelli accennati, anche se poco affrontati e, in genere, non risolti in maniera soddisfacente.

Si possono fare dei riferimenti esemplificativi su aspetti di grande delicatezza. In un caso relativamente recente la Cassazione ha affermato il principio secondo cui "allorchè la retribuzione di un lavoratore subordinato sia costituita da una parte fissa e da una parte variabile e quest'ultima sia rapportata al volume degli affari e degli incassi realizzati dall'unità produttiva cui il lavoratore stesso sia preposto, l'imprenditore non può modificare unilateralmente l'organizzazione aziendale di tale unità produttiva senza violare il principio di esecuzione del contratto secondo buona fede" (7).

In questi termini sembrerebbe che l'introduzione di una quota di salario variabile o flessibile (ma non si tratta di sinonimi: v. Salvati) comporti l'introduzione di ben altre rigidità. Appare perciò doverosa la precisazione — che pure si legge nella sentenza citata — secondo cui va in ogni caso dato conto delle fonti contrattuali (individuali o collettive) dalle quali dovrebbero derivare i limiti al potere datoriale, verificando se l'imprenditore si sia obbligato nei confronti dei lavoratori al mantenimento di una determinata organizzazione aziendale. Ma in effetti anche questa precisazione sembra essere ispirata ad una logica che si attaglia male alla funzione dei nuovi incentivi di produttività o di redditività. Tale funzione è rinvenibile nel porre in collegamento salari e indicatori dell'attività aziendale; ma gli accordi

Nozione giuridica di retribuzione, incentivazione e salario variabile

Lorenzo Zoppoli

(6) Per tutte v. Cass. 17 marzo 1987 n. 2701, in *RFI*, 1987, voce Lavoro (rapporto), n. 1345. Cass. 10 gennaio 1986 n. 94 e 6 maggio 1986 n. 3034, *ibid.*, 1988, voce cit., risp. n. 1349 e 1348; Cass. 16 marzo 1984 n. 1830, in *NGL*, 1984, p. 563. V. anche Tosi.

(7) Cass. 4 febbraio 1986 n. 707, in *MGL*, 1986, p. 383.

Nozione giuridica di retribuzione, incentivazione e salario variabile

Lorenzo Zoppoli

generalmente evitano, seppure a fatica, di circondare di garanzie stabilizzanti i *surplus* salariali conseguenti ad incrementi di produttività. Trasferire tali garanzie sull'organizzazione, irrigidendola, può essere pericoloso e controproducente: al punto da far pensare ad un vero e proprio ribaltamento delle finalità per cui certe forme di retribuzione vengono introdotte.

8. Sistemi di quantificazione degli incentivi e relazioni industriali in azienda.

Quanto finora detto non significa che non vi sia un problema di garanzie per il lavoratore. Ma tali garanzie debbono essere viste in una prospettiva dinamica, siano esse orientate sul piano collettivo o su quello individuale.

Riguardo al piano collettivo si tratta di esaminare i riflessi dell'introduzione della retribuzione ad incentivo sul sistema di relazioni industriali aziendali (ma è un aspetto che non tocca a me affrontare). Sul piano individuale si possono invece presentare problemi analoghi a quelli talvolta sollevati in merito alla partecipazione agli utili: ad esempio il problema dei poteri del lavoratore riguardo alla determinazione degli elementi dai quali dipende l'ammontare della retribuzione variabile.

Qui — fermo restando il diritto di contestare in sede giudiziale o extragiudiziale gli accertamenti degli organismi eventualmente previsti dagli accordi — può porsi il più delicato problema delle iniziative attivabili in caso di mancata o intempestiva individuazione degli elementi dai quali dipende l'ammontare del salario variabile da parte dei soggetti competenti.

Si tratta di un problema di rilevanza diversa, a seconda del meccanismo di calcolo prescelto, del tipo e della dimensione dell'impresa. Quando infatti la retribuzione viene unicamente collegata a dati di bilancio, soprattutto per le società di capitali soggette agli obblighi di certificazione oppure per le imprese di maggiori dimensioni, è difficile che insorgano controversie o conflitti. Non così quando gli indicatori degli accordi facciano riferimenti generici all'andamento aziendale oppure richiedano specifici accertamenti (ad es. il volume degli affari o il fatturato o, talvolta, il rapporto tra fatturato *atteso* e fatturato *realizzato*; oppure, come nel caso dell'Olivetti, il livello di competitività sui mercati internazionali) o riguardino imprese non soggette ad oneri di certificazione dei bilanci o, comunque, di piccole dimensioni (Gimpel).

Le soluzioni possono essere molteplici, soprattutto se si tengono distinte due diverse prospettive di analisi: una rigorosamente civilistica ed una più attenta alle dinamiche reali delle relazioni industriali e del lavoro.

Nella prima prospettiva mi pare che la soluzione possa essere ancora duplice, a seconda che gli elementi ai quali il salario è collegato debbano essere individuati o accertati o verificati da un organo diverso dalle parti del contratto individuale oppure sia tutto rimesso al datore di lavoro in quanto debitore dell'obbligazione retributiva.

Nel primo caso gli accordi in questione rimetterebbero in sostanza ad un terzo la determinazione parziale di una prestazione dedotta in contratto (art. 1349 c.c.); pertanto se mancasse la determinazione del terzo o se questa fosse manifestamente iniqua o erronea, l'interessato potrebbe rivolgersi al giudice. Se invece le parti, essendosi esplicitamente rimesse al mero arbitrio del terzo, non riuscissero ad accordarsi per sostituirlo, il contratto sarebbe nullo (art. 1349 c. 2° c.c.).

Nella diversa ipotesi in cui gli elementi devono essere completati dal datore di lavoro è necessario che nell'accordo siano rinvenibili criteri idonei a rendere l'oggetto della prestazione retributiva almeno determinabile (artt. 1346 e 1418 c.c.); in mancanza però l'accordo sarebbe soltanto parzialmente nullo (art. 1419 c.c.), con problematica individuazione del soggetto tenuto a determinare l'ammontare del salario variabile. Anche in questo caso è ipotizzabile un intervento del giudice, magari in base all'art. 2099 c. 2° c.c.; ma sarebbe un intervento assai diverso dalla solita determinazione giudiziale della retribuzione sufficiente, dovendo il giudice quantificare con enormi poteri discrezionali un elemento retributivo che le parti intendono in origine connettere a parametri di tipo "aziendalistico", in notevole misura valutabili su un piano collettivo.

In entrambi i casi è evidente che la prospettiva civilistica è piuttosto insoddisfacente: tanto nelle categorie che costringe ad utilizzare, quanto nelle sanzioni previste, che non vanno oltre la nullità, in questi casi assolutamente inadatta a tutelare gli interessi dei lavoratori. Qui si inserisce un ulteriore elemento di riflessione: il raccordo salari/produttività/redditività è un modo di coinvolgere il lavoratore nel rischio d'impresa che non ricalca i moduli

esistenti nè nel diritto civile nè nel diritto commerciale. Esso piuttosto si inserisce nel già indagato processo di promozione della democrazia industriale, realizzata attraverso la procedimentalizzazione dei poteri datoriali di gestione dell'azienda e dei rapporti di lavoro. A ben guardare infatti quasi mai negli accordi in questione si rinviene la chiara attribuzione ad un terzo o ad un organo congiunto del compito di quantificare la retribuzione variabile, ma neanche ci si rimette alla discrezionalità datoriale; piuttosto si prevedono, contestualmente agli incentivi, comitati paritetici ed organi congiunti con funzioni consultive o di verifica in genere non limitate alla determinazione delle quote di salario variabile (Ghera). Anche a questo riguardo potrebbe rivelarsi proficuo distinguere tra gli incentivi di produttività e quelli di redditività, considerando specificamente configurazione e funzione dei secondi. Essi non solo nascono, come i primi, da accordi collettivi, ma — come si è tentato di argomentare in precedenza — si comprendono e si giustificano essenzialmente sul piano delle relazioni collettive. Si potrebbe pertanto dubitare che le relative attribuzioni traggano origine dal contratto di lavoro individuale o che, in qualche modo, vi si trasferiscano. Piuttosto — ferma restando la necessità di valutare attentamente i contenuti di ciascun accordo — gli incentivi di redditività sembrano assumere una configurazione radicalmente diversa rispetto a quella tradizionalmente retributiva. Essi appaiono fondati più su un *processo* negoziale che su un contratto; sono più connessi a risultati conseguiti collettivamente che individualmente; vengono definiti dinamicamente in relazione a fattori che solo un soggetto collettivo come il sindacato può conoscere e controllare. Perciò si può avanzare un'ipotesi: gli incentivi di redditività, anzichè configurarsi come i tradizionali elementi della retribuzione individuale, sembrano dar vita ad una sorta di "fondo di redditività aziendale" imputabile al soggetto collettivo. Si si spegherebbero così le difficoltà a ricondurli alle logiche giuridiche riguardanti il contratto individuale di lavoro.

Se infatti l'ipotesi risultasse confermata da una più matura disciplina degli incentivi, apparirebbe del tutto ovvia l'incongruità dei riferimenti alla nullità civilistica e alla quantificazione *iussu iudicis*. Piuttosto — almeno finchè non si affermino ipotesi apertamente "cogestionali" (Treu 1989; ma v. anche Rusciano; Treu 1988 e 1989b) — andrebbe valorizzata al massimo una sede arbitrale, come ultima risorsa di un sistema aziendale di relazioni industriali improntato ai valori della partecipazione collettiva e della trasparenza dei criteri di gestione dell'organizzazione aziendale.

Nozione giuridica di retribuzione, incentivazione e salario variabile

Lorenzo Zoppoli

Ballestrero M. V. (1987), *Tempo di lavoro e nozione di subordinazione*, in *Il tempo di lavoro*, Atti delle giornate di studio dell'Aidlass, Milano, Giuffrè, p. 163 ss.

Biagi M. (1990), *Per una concertazione delle politiche retributive: le ragioni della flessibilità salariale*, in Biagi (a cura di), *Retribuzione e redditività. Italia, Europa e Giappone a confronto*, Rimini, Maggioli, p. 157 ss.

Carinci F. (1989), *Flessibilità, retribuzione flessibile e relazioni collettive*, relazione al seminario della Federmeccanica su *Retribuzione variabile: le relazioni con i risultati aziendali*, Orta S. Giulio 29-30 settembre.

Costa G. (1989), *Retribuzione variabile, incentivazione e politiche retributive*, in *RI*, p. 273 ss.

D'Antona M. (1988), *Appunti sulle fonti di determinazione della retribuzione*, in *Studi in memoria di Mario Condorelli*, Milano, Giuffrè, II, p. 332.

De Luca Tamajo R. (1987), *Il tempo di lavoro (il rapporto individuale di lavoro)*, in *Il tempo*, cit., p. 33 ss.

De Luca Tamajo R. (1989), *Le implicazioni giuridiche delle prime sperimentazioni*, in *LI*, n. 21, p. 6 ss.

Ferraro G. (1989), *Incentivi e professionalità nel settore bancario*, in *RD Imp.*, p. 291 ss.

Ghera E. (a cura di) (1989), *Esperienze diffuse di concertazione e contrattazione nelle relazioni industriali e sviluppo della produttività*, ricerca svolta per l'Intersind presso il Centro ricerche di legislazione sociale e relazioni industriali di Napoli, con contributi di M. Moschella, A. Pandolfo, R. Santucci, C. Squarzon, A. Viscomi.

Gimpel B. (1989), *Parametri di riferimento per la retribuzione variabile. Limiti e potenzialità dei dati di bilancio*, relaz. al seminario della Federmeccanica cit.

Ichino A. (1989), *Incentivazione della produttività o suddivisione del rischio?*, in *PE*, 1989, n. 3, p. 463 ss.

March J. C. e Simon H. A. (1971), *Organizations*, Wiley, New York, 1958, tr. it. *Teoria dell'organizzazione*, Milano, Comunità.

Pessi R. (1990), *Dinamiche salariali e produttività: il caso italiano*, in Biagi (a cura di), cit., p. 97 ss.

Rusciano M. (1989), *Il conflitto collettivo di lavoro: tra "Costituzione formale" e "costituzione materiale"*, in *RI*, 1988, n. 14, p. 163.

Salvati M. (1989), *Il salario variabile nel mirino dell'economista*, intervista a cura di A. Avitabile, in *Quarantacinque*, n. 2-3, p. 33 ss.

Scognamiglio R. (1989), *Retribuzione variabile in rela-*

Bibliografia

Nozione giuridica di retribuzione, incentivazione e salario variabile

Lorenzo Zoppoli

zione a risultati aziendali, relazione al seminario della Federmeccanica, cit., ora, con alcune rielaborazioni, in *RI*, p. 307 SS.

Tosi P. (1990), *Senza ostacoli di norma*, in *DPL Oro*, n. 1, p. 87.

Treu T. (1989a), *Purchè il sindacato non rimanga in mezzo al quadro*, intervista di I. Meneghello, in *Quarantacinque*, n. 2-3, p. 31 ss.

Treu (1989b), *Cogestione e partecipazione*, in *DLRI*, p. 597 ss.

Bibliografia

Treu T. (1988), *La partecipazione dei lavoratori all'economia delle imprese*, in *GC*, I, p. 785 ss.

Zoppoli L. (1989), *Problemi del salario flessibile*, in *Spazio Impresa*, n. 12, p. 83 ss.

Incentivazione e costo del lavoro: i riflessi previdenziali

Sergio Ciannella

Sommario

1. Premessa. **2.** Incentivi e autogestione del lavoratore. **3.** Retribuzione contrattuale e retribuzione previdenziale. **4.** Il regime contributivo delle quote variabili di retribuzione. **5.** Costo del lavoro e oneri previdenziali. **6.** Critica al sistema di imposizione contributiva. **7.** Aspetti pensionistici: gli effetti della flessibilità sulle pensioni. **8.** Prospettive di riforma delle pensioni. **9.** Previdenza integrativa e incentivi economici: un futuro comune?

1. Premessa.

La tendenza a remunerare le prestazioni lavorative secondo risultato sembra un fenomeno non effimero, destinato anzi ad incidere sul rapporto di lavoro mediante la sostituzione degli schemi tradizionali dal garantismo retributivo con strumenti più adeguati alle moderne esigenze dell'impresa e del lavoro.

Se questa previsione è esatta, l'interprete giuridico deve rivolgere una particolare attenzione non solo al fenomeno in sé, ma a tutte le possibili implicazioni che da esso potranno nascere. Particolarmente interessante si presenta lo scenario sul versante previdenziale, meritevole di una disamina completa, sia pure nei ristretti limiti del presente scritto.

Nel rispetto di tale esigenza di completezza, è opportuno prendere le mosse da un'analisi della tendenza nei suoi diversi aspetti, anche non strettamente giuridici, per poter meglio valutare quali conseguenze può portare, nella sfera dei diritti ed obblighi di natura previdenziale, una ristrutturazione della retribuzione in termini di produttività.

Tali effetti saranno considerati prima in rapporto al sistema contributivo poi a quello delle prestazioni previdenziali, con particolare riferimento alle pensioni.

La disamina porterà quindi ad una lettura critica della normativa vigente — espressione di un sistema previdenziale inadeguato a soddisfare le attuali istanze sociali — e alla elaborazione di una ipotesi ricostruttiva, che tenga conto di quanto va maturando in tema di riforma delle pensioni e che, valorizzando le stesse potenzialità del salario flessibile, contemperati, nel rispetto delle prescrizioni costituzionali, diritti sociali, libertà dei lavoratori di disporre delle proprie risorse e l'interesse della collettività ad assicurare i beni fondamentali della vita a tutti i cittadini.

L'indagine si rivolge in modo particolare al rapporto di lavoro di natura privata, cui si riferisce il sistema generale di previdenza. Ciò non esclude riflessi analoghi nella sfera del pubblico impiego, anche se attenuati dalle specificità dei regimi di tutela e dalla stabilità del rapporto di lavoro, cui corrisponde una maggiore "certezza" previdenziale.

2. Incentivi e autogestione del lavoratore.

Va premesso che forme di retribuzione flessibili in relazione alla produttività, assumono rilevanza in campo previdenziale solo in quanto indicative di una tendenza ad una revisione

Incentivazione e costo del lavoro: i riflessi previdenziali
Sergio Ciannella

del sistema. Infatti, l'applicazione episodica di tali incentivi, incapace di produrre mutamenti significativi della nozione di retribuzione, sarebbero ancor meno rilevanti sul piano previdenziale. Tuttavia, la frequente presenza di incentivi economici nei contratti collettivi stipulati nel settore privato come in quello pubblico (1), accompagnata da un crescente dibattito su tale novità (2), lasciano prevedere che il risultato della prestazione di lavoro assumerà un crescente rilievo fino ad incidere probabilmente sugli stessi schemi giuridici sui quali si è consolidato il rapporto di lavoro subordinato.

Alla base della tendenza in esame, vi sono anzitutto esigenze di carattere economico, che nascono dalla moderna cultura d'impresa e dal valore che la stessa attribuisce alla competitività, alla capacità produttiva e in generale alle regole di mercato (Gros Pietro 1988). Ma il successo della formula dipende in buona parte dal consenso delle forze sindacali a questa nuova tipologia di elementi retributivi non indennitari — come per la maggior parte degli accessori — ma “premiali”, ovvero compensativi dell'attiva partecipazione del lavoratore alla realizzazione di utili risultati programmati dall'imprenditore (Carinci 1989).

Consenso basato evidentemente sul gradimento di una metodica che ha il pregio di coincidere con alcuni obiettivi fondamentali di politica sindacale, come la valorizzazione della professionalità, il superamento di un criticato appiattimento retributivo e che, occorre aggiungere, esalta una espressione di libertà dei lavoratori nella discrezionalità della loro scelta.

La facoltà di disporre liberamente dei margini delle proprie energie fisiche o intellettuali applicandole ad un risultato utile all'impresa in cambio di una maggiore retribuzione e, in definitiva, la libertà di optare o meno per la collaborazione ad un fine prestabilito, rappresenta indubbiamente un progresso qualitativo per il lavoratore, rispetto alla passiva “messa a disposizione” di capacità e risorse secondo il tradizionale schema giuridico di subordinazione.

L'accennata libertà di scelta, che contribuisce in maniera determinante al successo della formula incentivante, è la chiave che può aprire nuovi scenari nei quali la figura del lavoratore risulti concretamente rivalutata, al di là di garantismi formali incapaci di risolvere la problematica di fondo dello sfruttamento del lavoro umano (Scognamiglio 1990).

Se questa libertà fornisce legittimazione al sistema di retribuzione improntato alla incentivazione, deve estrinsecarsi parallelamente, sul versante previdenziale, in adeguate forme innovative, capaci di valorizzare il beneficio economico e morale che il lavoratore trae dall'adesione a tale sistema.

3. Retribuzione contrattuale e retribuzione previdenziale.

La definizione di retribuzione, in materia previdenziale, assume connotazioni proprie, alquanto diverse da quelle fornite dalla dottrina di diritto del lavoro (Guidotti 1971), in quanto fondata su di un preciso dato normativo, l'art. 12 della legge 30 aprile 1969 n. 153. Retribuzione, secondo tale norma che indica la base di calcolo dei contributi di previdenza ed assistenza sociale, è tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro, in danaro o in natura, in dipendenza del rapporto di lavoro. Fanno eccezione solo alcune voci indicate tassativamente come non assoggettabili a contribuzione, tra cui prestazioni di sicura natura retributiva come l'indennità di anzianità (3).

Si è tentato in effetti di accostare il concetto di retribuzione previdenziale a quello elaborato dalla giurisprudenza e dalla dottrina lavoristica sulla base degli incerti dati normativi disponibili, ma con scarso successo. Per quanto ci si sforzi infatti di ricondurre la definizione di retribuzione rilevante ai fini previdenziali agli schemi del diritto del lavoro, improntati al principio di corrispettività e di equivalenza tra le prestazioni dei due soggetti del rapporto di lavoro (Ghera 1989), resta una differenza sostanziale nell'inquadramento giuridico del concetto di retribuzione, secondo che la si consideri controprestazione del datore di lavoro o imponibile contributivo.

note

(1) Tra i più significativi l'Accordo FIAT del 18 luglio 1988 e quello Olivetti del 20 novembre 1988. Per il pubblico impiego v. art. 15 del DPR 23 agosto 1988 n. 395 (accordo intercompartimentale).

(2) Il risveglio d'interesse coincide con la elaborazione del sistema della “share economy” (Weitzman M., 1985, *L'economia della partecipazione*, Bari Laterza).

(3) L'art. 1 del DL 9 ottobre 1989 n. 338, convertito nella legge 7 dicembre 1989 n. 389, ha integrato l'art. 12, disponendo che la retribuzione imponibile non possa essere inferiore a quella stabilita dai contratti collettivi.

In entrambi i casi, al di là delle esigenze di sistematica giuridica, occorre ricavare dalla normativa una precisa nozione di retribuzione, per poter stabilire quali delle varie voci debbano entrare a far parte della sua struttura e siano quindi utile base di calcolo, da un lato di maggiorazioni o di altre competenze economiche come il TFR, dall'altro, dei contributi previdenziali e assistenziali. Ma, mentre la definizione previdenziale è rigida, per le tassative prescrizioni dell'art. 12, quella contrattuale, secondo il noto ripensamento della giurisprudenza e lo stesso dato normativo (4) ha dei confini abbastanza elastici, considerato il potere della contrattazione collettiva di escludere — in deroga al principio di omnicomprensività della retribuzione — alcune voci dalla determinazione della base retributiva.

La rilevata differenza dimostra così che il legislatore previdenziale, estraneo alla problematica della elaborazione di una nozione di retribuzione, persegue fini propri, influenzati dalla natura pubblica degli interessi che sono alla base della protezione sociale.

In questa ottica può risultare persino improprio il tentativo di ricondurre la retribuzione previdenziale alla logica di inquadramento giuridico della prestazione del datore di lavoro. Gli obblighi contributivi, infatti, quanto a genesi, soggetti e disciplina, hanno scarsi punti di contatto con gli obblighi contrattuali derivanti dal rapporto di lavoro. Con ciò non si vuole escludere qualsiasi rapporto fra la nozione giuridica di retribuzione ricavata dai principi del diritto privato e quella rilevante ai fini previdenziali.

In effetti il legislatore, nel definire la retribuzione imponibile agli effetti contributivi, ha tenuto certamente conto di quanto elaborato dalla dottrina lavoristica, ma solo come parametro concettuale, cioè senza lasciarsi influenzare nelle sue scelte di politica sociale rispondenti ad esigenze particolari, spesso di natura contingente, sicuramente esterne al rapporto di lavoro. Lo dimostra il mantenimento, ad opera dell'art. 12, di una tendenza alla omnicomprensività della retribuzione, di segno completamente opposto a quanto sostenuto in materia di rapporto di lavoro da giurisprudenza, dottrina e legislazione.

4. Il regime contributivo delle quote variabili di retribuzione.

Fatta questa necessaria premessa sul diverso modo di intendere la retribuzione in materia previdenziale, che faciliterà la formulazione di alcune considerazioni generali sul sistema contributivo utilizzato dall'ordinamento, occorre ora soffermarsi sul regime al quale vanno assoggettate le prestazioni economiche erogate dal datore di lavoro in funzione di un risultato utile all'impresa.

La prescrizione del ricordato art. 12 della legge 153/1969, rappresenta una delle più evidenti conferme dell'autonomia giuridica dei rapporti di natura previdenziale rispetto a quelli strettamente lavoristici. In particolare, il dibattito sviluppatosi intorno alla individuazione di elementi certi in base ai quali poter riconoscere la retribuzione (Treu 1980), non è utile all'inquadramento del problema da un punto di vista contributivo.

Infatti, anche in assenza dei caratteri di continuità, predeterminatezza e persino di obbligatorietà, gli emolumenti collegati alla produttività assumono rilievo, ai fini previdenziali, per la implicita ma chiara formulazione dell'art. 12, che al n. 6 li inserisce nella retribuzione imponibile.

L'art. 12 prescrive testualmente l'esclusione dal regime contributivo, delle somme corrisposte al lavoratore a titolo di "gratificazione o elargizione concessa *una tantum* a titolo di liberalità per eventi eccezionali e non ricorrenti, purché non collegate, anche indirettamente, al rendimento dei lavoratori e all'andamento aziendale". Da questa enunciazione si ricava, *a contrariis*, che sono assoggettate a contribuzione e fanno quindi parte della retribuzione previdenziale, le erogazioni *una tantum*, anche non predeterminate e straordinarie, purché collegate anche indirettamente ad un risultato della prestazione lavorativa o a "performances" aziendali.

Nella previgente disciplina (artt. 27 e 28 del T.U. sugli Assegni Familiari, il D.P.R. 30 maggio 1955 n. 797) era ancora presente il principio di corrispettività in seguito superato dall'art. 123. Il 2° comma dell'art. 27 definiva infatti retribuzione tutto ciò che il lavoratore riceve in danaro o in natura a titolo di compenso per l'opera prestata.

Per quanto riguarda il problema specifico, i contributi erano dovuti solo nei limiti di una loro corrispondenza ai criteri di continuità ed obbligatorietà. Il n. 3 dell'art. 27 includeva

**Incentivazione e costo
del lavoro: i riflessi
previdenziali**
Sergio Ciannella

(4) Cass. 13 febbraio 1984 nn. 1069-1075-1081, LPO, 1984, 4, 818 ss. In dottrina: Ghezzi G.-Romagnoli U. (1987), *Il rapporto di lavoro*, Bologna, Zanichelli, 228 ss.

Incentivazione e costo del lavoro: i riflessi previdenziali
Sergio Ciannella

infatti premi o assegni particolari che il datore di lavoro corrisponde ordinariamente, mentre il n. 4 escludeva espressamente i compensi erogati *un tantum*. Né sembra legittimo assimilare agli incentivi di cui si discute le indennità di presenza, i premi di assiduità, di operosità e simili — inclusi nella retribuzione imponibile dal n. 11 dello stesso art. 27 — perché pure se riferiti al comportamento del lavoratore, non sono necessariamente collegati ad un risultato utile all'impresa.

L'art. 12, improntato ad una logica di garantismo, ha dilatato al massimo la retribuzione imponibile, superando lo schema di corrispettività tra erogazioni economicamente rilevanti e prestazioni lavorative e ponendo come unica eccezione le mere liberalità, non riferibili in nessun modo al comportamento attivo del lavoratore o ai risultati aziendali cui ha contribuito.

Con questa precisa normativa, il diffondersi anche a livello di contrattazione collettiva dello strumento degli incentivi retributivi, non crea in materia previdenziale i problemi avvertiti sul fronte lavoristico. Le incertezze nell'applicazione alla fattispecie del sistema contributivo, sono infatti ridotte alle rare ipotesi di erogazioni che prescindono del tutto dalla prestazione lavorativa e che sono riconducibili esclusivamente all'*animus donandi* del datore di lavoro (5). È questo, infatti, l'unico caso in cui le somme versate senza titolo specifico, vengono sottratte all'obbligo contributivo.

Sul piano concreto l'ampia previsione dell'art. 12, per gli esigui margini di opinabilità del dato normativo, ha radicalizzato le posizioni dei soggetti del rapporto obbligatorio che ha ad oggetto la contribuzione previdenziale. Mentre gli enti previdenziali tendono ad applicare rigorosamente la norma appellandosi alla tassatività delle eccezioni, i datori di lavoro cercano di alleggerire la pressione contributiva attraverso forme alternative di retribuzione che sfuggano al regime impositivo. Unica risorsa, al riguardo, è proprio l'ampliamento della casistica delle esclusioni disciplinate dall'art. 12 n. 6, ma la vertenzialità nascente dalle due diverse ottiche, si risolve generalmente a favore della interpretazione retrittiva sostenuta dagli enti (6). Solo in casi isolati la giurisprudenza ritiene di poter riconoscere l'esclusione dell'obbligo contributivo, forzando talvolta la stessa interpretazione della norma (7).

5. Costo del lavoro e oneri previdenziali.

La logica mercantile che governa gli attuali sistemi economici, impone alle imprese un costante mantenimento di competitività, solitamente assicurato da due fattori fondamentali, l'incremento della produttività ed il contenimento dei costi.

In Italia questa duplice esigenza risulta fortemente frenata dal costo del lavoro, che ha raggiunto punte molto elevate (Paci 1990) e che si è consolidato grazie ad un complesso sistema predisposto a garanzia della retribuzione, dalle leggi e dalla giurisprudenza in materia di lavoro.

Una forte e rigida incidenza sul costo del lavoro si deve attribuire agli oneri previdenziali e assistenziali che, come si è visto, gravano su quasi tutte le utilità economiche trasferite dal datore di lavoro al lavoratore.

La generalizzazione del concetto di retribuzione imponibile, ai sensi dell'art. 12 della legge 153/1969, e la misura elevata delle aliquote contributive sono le cause di queste influenza sul costo del lavoro.

Gli effetti "fisiologici" di questa pressione sono avvertiti anzitutto sul piano occupazionale. La risposta, infatti, di una impresa incapace di far fronte a costi tanto elevati conservando margini accettabili di concorrenzialità è la riduzione di posti di lavoro, compensata dalle innovazioni tecnologiche (Cinelli 1989) o da riconversioni e ristrutturazioni aziendali. Quelli invece "patologici", che solitamente si verificano quando si raggiunge il punto di rottura dell'equilibrio di una sana economia aziendale, si manifesta in forme di evasione o elusione

note

(5) V. Cass. 26 febbraio 1982 n. 1245, *FI* 1983, I, 2253 ss., con nota critica di Pisani.

(6) Sono stati considerati imponibili, tra l'altro: gli sconti tariffari SIP (Cass. 5 novembre 1983 n. 6584); i premi per polizze private antinfortunistiche (Cass. 15 aprile 1987 n. 3761); le somme corrisposte dal datore di lavoro per l'invio di figli di dipendenti in colonie estive (Cass. 22 novembre 1986 n. 6028); le erogazioni per servizio mensa (Cass. 28 luglio 1983 n. 5191). Va inoltre segnalato che, superando ogni dubbio in proposito, la recentissima legge 11 maggio 1990 n. 108 ha previsto espressamente la imponibilità contributiva delle somme liquidate dal giudice a titolo di risarcimento, in caso di licenziamento illegittimo.

(7) V. Cass. 4 novembre 1983 n. 6525 in materia di sussidio per ragioni di salute.

contributiva, che mettono in allarme le forze sociali, gli enti previdenziali e lo stesso ambiente imprenditoriale (8).

Il cosiddetto “lavoro nero”, che si sottrae completamente alla osservanza degli obblighi previdenziali, vanifica il progetto costituzionale di tutela dei lavoratori, erode le risorse destinate alle prestazioni, pone in essere una forma di concorrenza sleale — anche se rischiosa — da parte di imprese che si liberano arbitrariamente di una sostanziosa quota dei costi di lavoro.

Il legislatore non è rimasto insensibile agli effetti perversi che determina un sistema contributivo tanto rigido e tassativo da mettere in crisi le imprese, ed è perciò intervenuto a difesa del livello occupazionale nei territori più depressi, con provvedimenti di fiscalizzazione degli oneri sociali e di sgravi che da un lato alleggeriscono i carichi contributivi, dall'altro premiano le imprese che incrementano l'occupazione di manodopera.

La perpetuazione di questa politica, che dura da oltre un ventennio (9), è la prova più evidente della inadeguatezza del sistema contributivo rispetto alle esigenze delle imprese e dei lavoratori.

**Incentivazione e costo
del lavoro: i riflessi
previdenziali**
Sergio Ciannella

6. Critica al sistema di imposizione contributiva.

I criteri di prelievo contributivo introdotti nell'ordinamento dall'art. 12 della legge 30 aprile 1969 n. 153 innovarono, come si è detto, il sistema di selezione delle erogazioni economiche imponibili già disciplinato dagli artt. 27 e 28 del T.U. sugli Assegni Familiari (D.P.R. 797/1955), con un procedimento completamente opposto. La norma, invece di indicare come per il passato, gli elementi retributivi assoggettabili a contribuzione obbligatoria, stabiliva una sorta di presunzione generale di imponibilità, nel senso che qualunque attribuzione dal contenuto economico, proveniente dal datore di lavoro in quanto tale (principio della cd. adeguatezza causale), entrasse a far parte della base di calcolo dei contributi previdenziali e assistenziali di natura obbligatoria. L'elencazione poi delle erogazioni escluse da contribuzione, contenuta nello stesso art. 12, rappresenta l'eccezione al principio generale di imponibilità.

Le ragioni delle modifiche apportate dalla legge 153/1969 al sistema impositivo in materia di contributi previdenziali, nel senso di un ampliamento della nozione di retribuzione imponibile, non vanno ricercate in esigenze di razionalizzazione e semplificazione, come lascerebbe intendere a prima vista la soluzione adottata, bensì nella logica di una precisa opzione di politica sociale.

Il legislatore del 1969, in un periodo di riforme improntate al modello di Sicurezza Sociale, che sembrava dover costituire la base della futura tutela previdenziale e assistenziale, inserì in un testo — la legge n. 153 — che costituiva per altri versi la punta avanzata del Welfare State (Cannella 1970)), nuovi criteri per la determinazione della retribuzione da assoggettare a contribuzione obbligatoria, lasciandosi guidare anzitutto da una idea di garantismo verso il lavoratore che, grazie all'ampliamento, sia pur modesto, delle voci retributive imponibili, poteva vedere incrementata la sua posizione assicurativa e utilizzate, ai fini pensionistici, tutte le erogazioni percepite in costanza del rapporto di lavoro. Nello stesso tempo, il maggior flusso di risorse a favore delle gestioni previdenziali, avrebbe favorito il progetto assistenziale che lo Stato si preparava ad attuare in quegli anni.

Ma, a parte il mutamento di tendenza imposto dalla crisi economica degli anni '70 — che metteva in discussione il Welfare State e tutta la “filosofia” a sostegno del principio di gestione pubblica del benessere mediante redistribuzione delle ricchezze (Ferrara 1984) — l'idea di tutelare più intensamente i lavoratori mediante incremento delle risorse da mettere a disposizione degli enti previdenziali, non sembra essersi realizzato con i correttivi introdotti dall'art. 12 della legge 153/69. Anzi, nel corso della sua applicazione, il metodo di imposizione contributiva scelto ha denunciato i suoi limiti, tanto da suggerire alcune proposte di riforma, non ancora prese in considerazione.

La forte incidenza degli oneri contributivi sulla retribuzione, l'ampliamento della base imponibile e lo stesso inasprimento del sistema sanzionatorio (Franco 1986), lungi dall'incrementare le risorse, hanno incoraggiato l'evasione contributiva e, ancor più frequente-

(8) Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (1989), *Il modello INPS e le prime proiezioni al 2010*, Roma, p. 89.

(9) La più recente proroga dei benefici in questione è stata disposta con il DL 9 ottobre 1989 n. 338, convertito nella legge 7 dicembre 1989 n. 389.

Incentivazione e costo del lavoro: i riflessi previdenziali
Sergio Ciannella

mente l'elusione, ovvero la parziale omissione di versamenti, o mediante denuncia di retribuzioni inferiori a quelle reali, o mediante contrazione dei periodi di lavoro effettivi. Ne è prova evidente il grave deficit dell'INPS.

Ma il sintomo più vistoso della crisi del sistema in vigore è dato dal fatto che, stranamente, l'allarme più vivo nei riguardi del fenomeno dell'evasione contributiva non provenga, com'è logico pensare, dai destinatari delle tutele o dai loro rappresentanti, né da parte di chi dovrebbe farsi portatore dell'interesse pubblico convergente con quelli individuali, ma soprattutto dagli enti previdenziali e dallo Stato. La preoccupazione principale è infatti quella di non riuscire a far fronte ai costi delle prestazioni, mentre del tutto secondaria appare l'esigenza di garantire ai destinatari della tutela previdenziale la concreta acquisizione dei contributi a loro favore.

In realtà i soggetti del rapporto di assicurazione obbligatoria, enti, lavoratori e datori di lavoro sono sempre più distanti fra di loro. Questa lontananza dimostra che non esiste un progetto previdenziale comune, al quale partecipare attivamente, ma solo una emergenza da fronteggiare salvaguardando le rispettive posizioni:

— Stato ed enti previdenziali sono impegnati a riequilibrare le dissestate risorse finanziarie, nei due modi possibili, l'intensificazione dei prelievi (10) e l'abbassamento della soglia di protezione sociale (Andreoni 1985).

— I lavoratori, sempre meno sensibili al problema contributivo (non sono infrequenti le transazioni che illegittimamente prevedano erogazioni compensative di evasioni contributive) e poco fiduciosi nelle prospettive pensionistiche, cercano rifugio in forme di previdenza alternativa, pur disponendo di limitate risorse.

— I datori di lavoro contestano l'elevata pressione contributiva e cercano di contrastarla mediante omissioni o forme mascherate di retribuzione (11).

7. Aspetti pensionistici: gli effetti della flessibilità sulle pensioni.

Dopo aver esaminato l'incidenza di un criterio retributivo collegato alla produttività sul sistema previdenziale contributivo, occorre valutarne gli effetti sulle prestazioni pensionistiche.

Ai fini del calcolo delle pensioni, secondo la vigente normativa, ciò che rileva, oltre al numero complessivo di anni di contribuzione, è la retribuzione pensionabile, corrispondente alla retribuzione imponibile ai sensi dell'art. 12 della legge 153/69, costituita dalla media delle somme percepite negli ultimi anni di attività lavorativa (12).

Esiste anche una misura massima di pensione (cd. tetto), che l'art. 21 della legge 11 febbraio 1988 n. 67 (legge finanziaria per il 1988) ha in parte superato, disponendo per la parte di retribuzione eccedente, un tasso di rendimento dell'1,50% anziché del 2%.

La prima considerazione a farsi, alla luce della vigente normativa sul calcolo delle pensioni, è che l'incidenza di quote variabili di retribuzione — come di ogni altro elemento accessorio — sulle pensioni, risulta apprezzabile soltanto se tali quote vengono percepite dal lavoratore nei cinque anni che precedono la cessazione del rapporto, entrando così a far parte della retribuzione pensionabile. Diversamente la loro erogazione non è utile ad incrementare la prestazione.

In questa ottica il sistema penalizza, in linea di massima, il percettore di quote variabili di retribuzione.

Gli ultimi cinque anni di attività coincidono infatti normalmente con la stagione di una capacità lavorativa ridotta. La disponibilità ad intensificare l'impiego di energie è minore proprio quando sarebbe opportuno incrementare la retribuzione attraverso queste erogazioni collegate a risultati produttivi. Appare quindi evidente la incongruità — almeno secondo l'attuale sistema previdenziale — di forme incentivanti fruibili in massima parte da lavoratori giovani, che non ne trarranno alcun beneficio pensionistico, e quasi precluse agli anziani che, pur potendo ricavare un incremento della retribuzione pensionabile, difficil-

note

(10) Chiudendo una serie di provvedimenti di condono delle sanzioni, la legge 7 dicembre 1989, n. 389 ha introdotto severe misure contro l'evasione e l'elusione contributiva.

(11) È diffuso il ricorso ai cd. "fringe benefits" che però non assicura sempre l'esenzione contributiva. In proposito: Sconocchia B. (1986), "Fringe benefits" e base imponibile ai fini contributivi, in *RIML*, p. 459.

(12) Nel Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti l'innovazione risale alla legge 27 aprile 1968 n. 488.

mente sono disposti a sottoporsi allo stress lavorativo che impone la maggiore produttività richiesta dal datore di lavoro.

Il problema resta marginale fin quando la percentuale di retribuzione variabile è contenuta in margini ristretti (Zoppoli 1989), ma una più diffusa applicazione che caratterizzasse addirittura il sistema retributivo — come non è azzardato prevedere — determinerebbe forti sperequazioni fra i trattamenti pensionistici, con inique conseguenze, per quello che si è sopra detto, proprio in danno dei lavoratori più bisognosi. A maggiore anzianità lavorativa corrisponderebbe, in conclusione, maggior sacrificio a trasferire sulla pensione il livello retributivo raggiunto.

La pensionabilità delle quote variabili di retribuzione è in definitiva parziale e non costante. Dal che si deduce che l'assoggettamento a contribuzione di queste quote, più che giovare agli assicurati, in termini pensionistici, rappresenta solo una forma di ulteriore incremento di risorse a favore degli enti previdenziali.

Incentivazione e costo del lavoro: i riflessi previdenziali
Sergio Ciannella

8. Prospettive di riforma delle pensioni.

Da quando il criterio per il calcolo delle pensioni è passato dal sistema a capitalizzazione a quello a ripartizione, ovvero da quando si è cominciato a prelevare i fondi necessari alla liquidazione delle pensioni dalle risorse contributive disponibili anziché dai conti individuali degli assicurati opportunamente investiti, si è prodotto in campo pensionistico un vero e proprio sommovimento che, se da un lato è servito a frenare l'effetto erosivo del processo inflattivo sui capitali, dall'altro ha instaurato un clima di preoccupante incertezza sul futuro pensionistico.

Se infatti, come è previsto dall'attuale sistema, al fabbisogno di prestazioni si fa fronte prelevando dal gettito contributivo, appare evidente la difficoltà di fare la minima previsione in materia di pensioni. Per il delicato e instabile equilibrio che si instaura fra popolazione attiva onerata dei costi della protezione sociale (vuoi attraverso i contributi, vuoi attraverso le imposte) e i destinatari delle tutele previdenziali, gli sbilanciamenti da una parte o dall'altra provocano o deficit delle gestioni previdenziali o l'abbassamento della soglia di tutela.

Alla disperata ricerca di un pareggio fra entrate ed uscite da parte degli enti previdenziali, notevolmente vulnerati da questo sistema (13), che trova sbocco nell'aumento dei prelievi contributivi, fa quindi riscontro, negli assicurati, una legittima preoccupazione per il futuro pensionistico ed il bisogno di sopperire in qualche modo a questa incertezza.

Tutti i progetti di riforma delle pensioni risentono naturalmente delle emergenze di questo quadro poco confortante. Lo dimostra il fatto che le linee di tendenza in materia, appaiono prive di valore realmente innovativo; si limitano a progettare correttivi utili a tamponare la falla che si è creata nelle gestioni previdenziali (Balandi 1987).

A non altro, se non al riequilibrio finanziario, sono infatti finalizzate alcune proposte cardine della riforma, come l'elevazione dell'età pensionabile, la parificazione *in pejus* della vecchiaia della donna a quella dell'uomo, il consolidamento di tetti massimi, le restrizioni in materia di cumulo.

Non vi è dubbio che il tramonto del Welfare State abbia portato al superamento dell'idea che lo Stato possa farsi totale carico della previdenza e dell'assistenza, attuando così un utopistico modello di previdenza solidaristica e che la situazione attuale e le prospettive future rendono impensabile il ritorno all'idea di Sicurezza Sociale in auge negli anni '70. Ma è pur vero che viene oggi avvertita una esigenza di rifondazione della previdenza, che parta da precise scelte di politica sociale tendenti ad una riforma complessiva, pensata non solo in funzione delle pensioni o del riequilibrio tra prestazioni e risorse, ma anche del livello di protezione sociale che la collettività desidera assicurare ai cittadini bisognosi, nel rispetto delle garanzie costituzionali in coerenza con un modello previdenziale prescelto, di cui finora non vi è chiara indicazione (Persiani 1979).

I limiti obbiettivi delle risorse pubbliche rispetto alla crescente domanda di tutela, a parte gli accennati correttivi che si risolvono o in un aumento della pressione contributiva o in abbassamento del livello di protezione sociale, sembrano suggerire, come unica soluzione al

(13) I pesanti oneri a carico dell'INPS hanno indotto il legislatore a stabilire, in sede di ristrutturazione dell'ente, che il finanziamento della gestione degli interventi assistenziali sia a carico dello Stato (art. 37 della legge 9 marzo 1989 n. 88).

Incentivazione e costo del lavoro: i riflessi previdenziali
Sergio Ciannella

grave problema, un sistema misto di tutela, tra pubblico e privato. Il primo dovrebbe garantire una soglia minima di tutela rivolta ai bisogni fondamentali, il secondo dovrebbe invece consentire, per libera opzione dell'assicurato, un incremento delle prestazioni attraverso forme di previdenza integrativa (Cinelli 1989).

Il sistema così concepito si articolerebbe in due forme, l'una pubblica, obbligatoria, solidaristica — molto vicina al programma beveridgeano di Sicurezza Sociale — l'altra privata, facoltativa, protetta comunque da interventi e controlli pubblici e definibile "risparmio previdenziale garantito".

9. Previdenza integrativa e incentivi economici: un futuro comune?

Dalle considerazioni che precedono emerge in maniera abbastanza chiara che la riforma delle pensioni, o com'è preferibile sperare, del sistema previdenziale, appare legata ad una completa revisione dell'idea di Stato assistenziale e ad uno spostamento del baricentro della previdenza in un punto equidistante tra pubblico e privato.

In campo strettamente pensionistico, ciò impone una speciale attenzione ad ipotesi di previdenza integrativa, capaci da un lato di alleggerire i costi pubblici, dall'altro di restituire agli assicurati prospettive meno aleatorie di quelle attuali. Ma l'ostacolo ad una applicazione generalizzata di uno strumento di previdenza volontaria, che sia valida alternativa ad una tutela affidata esclusivamente al pubblico e che soddisfi comunque l'interesse collettivo ad una protezione efficace degli eventi generatori di bisogni, è costituito dalla esiguità — allo stato — delle risorse che il lavoratore è in grado di riservare a forme di risparmio previdenziale.

Per giunta il livello di protezione assicurativa sarebbe direttamente proporzionale al livello salariale, con l'iniqua conseguenza di escludere alla previdenza integrativa proprio le fasce di lavoratori più bisognosi perché titolari di minor reddito.

Ma a ben guardare, interessanti prospettive e correttivi agli inconvenienti denunciati, possono nascere proprio da una valorizzazione del principio di retribuzione variabile secondo parametri di produttività.

In effetti, le problematiche di incentivi economici e di forme di previdenza integrativa si somigliano e si sviluppano in maniera parallela, partendo entrambe da un dato comune: la volontarietà nel procurarsi maggiore retribuzione nell'un caso, nell'incrementare i trattamenti pensionistici nell'altro.

Le due tendenze sono ispirate ad uno stesso principio, la libertà del lavoratore di decidere in ordine all'impiego di risorse proprie, siano esse fisiche, intellettuali o economiche.

Per quanto riguarda la retribuzione, a fronte del rigido garantismo degli anni '70 — responsabile di un notevole appiattimento e allo stesso tempo di una caduta di tensione morale che facesse sentire il lavoratore parte attiva e cosciente del processo produttivo — la flessibilità, anche se filiazione della crisi occupazionale, rilancia un progetto ambizioso di coinvolgimento della forza-lavoro nelle strategie d'impresa.

Relativamente ai riflessi previdenziali, come si è detto, da una situazione passiva del soggetto destinatario delle tutele — coincidente con la politica dello Stato assistenziale — si è passati in tempi più recenti ad un progetto di parziale svincolo della previdenza dell'area pubblica. Il che, non solo risponde alle descritte esigenze di ripianamento finanziario, ma realizza un principio di disponibilità delle risorse che, in tempi caratterizzati da opposte tendenze, veniva sostenuto dallo stesso Lord Beveridge, padre della Sicurezza Sociale.

Messe a confronto le due libertà del lavoratore, quella di produrre e quella di investire, ne nasce un felice connubio in cui le quote di retribuzione percepite come corrispettivo di un rendimento maggiore, potrebbero rappresentare proprio quella parte di risorse necessaria ad alimentare forme di previdenza integrativa. E in tal caso, ad una maggiore consistenza della quota flessibile, corrisponderebbero maggiori opportunità di provvedere al futuro.

Al trattamento minimale assicurato dalla previdenza pubblica, verrebbe infatti ad aggiungersi una prospettiva di prestazioni integrative proporzionate alla quantità di retribuzione risparmiata.

Spingendo il discorso della libertà fino alle estreme conseguenze, non sarebbe inopportuna — *de jure condendo* — una completa revisione dell'obbligo di assoggettare a contribuzione anche gli incentivi economici, cui potrebbe attribuirsi, come detto, una importante funzione previdenziale oltre quelle che ad essi è propria.

L'imposizione contributiva, come si è già visto, agisce da freno alla estensione di tale sistema retributivo e, di conseguenza, alla possibile destinazione di tali somme alla previ-

denza integrativa. Ma in quadro di futura ristrutturazione della retribuzione, peraltro auspicabile, che riservasse una quota consistente della retribuzione a verifiche di produttività, la permanenza dell'obbligo attualmente sancito dall'art. 12 di pagare contributi previdenziali e assistenziali anche su queste somme, vanificherebbe sia il progetto di ristrutturazione della retribuzione, sia quello, ipotizzato nel presente scritto, di impiegare in tutto o in parte gli incentivi economici in forme di previdenza volontaria.

L'obbligo contributivo in esame sarebbe infatti contrario agli interessi di ciascuno dei soggetti del rapporto previdenziale, nessuno escluso.

Datore di lavoro e lavoratore ricaverebbero dall'affrancamento contributivo degli incentivi economici un duplice vantaggio: il primo, di destinare a retribuzione, per un più efficace risultato incentivante, in tutto o in parte la quota oggi riservata ad oneri previdenziali; il secondo di ottenere maggiore gratificazione dal proprio impegno volontario.

Lo stesso ente previdenziale non subirebbe danno dalla ipotizzata delegificazione.

Secondo i progetti di riforma della Pubblica Amministrazione, gli enti pubblici dovrebbero allontanarsi sempre più dai modelli burocratici cui si sono sempre ispirati, per trasformarsi in moderne aziende di servizio competitive anche rispetto al settore privato. In linea con tale programma, all'INPS è stato attribuito recentemente in sede di ristrutturazione (legge 88/1989) il compito di gestire forme di previdenza integrativa.

Probabilmente si tratta di un anticipo sulla riforma delle pensioni, ma è certo che la legge da facoltà all'ente di attivarsi subito in tal senso. Per farlo ha bisogno di proporre formule competitive e per convenienza e per affidabilità; ma soprattutto deve poter contare su risorse dei lavoratori che solo un alleggerimento degli oneri previdenziali può liberare sotto forma di quote integre di salario flessibile.

Incentivazione e costo del lavoro: i riflessi previdenziali
Sergio Ciannella

Andreoni A. (1985), *Limiti di reddito, ticket e contributi nella recente legislazione sociale*, in *RGL*, III, p. 3 ss.

Balandi G.G. (1987), *La riforma delle pensioni*, in *LD*, 1987, 3, 585 ss.

Cannella G. (1970), *La pensione sociale*, in *RIML*, I, p. 885.

Carinci F. (1989), *Flessibilità, retribuzione flessibile e relazioni collettive, relazione al Seminario Federmeccanica*, Orta S. Giulio, 29-30 settembre 1989.

Cinelli M. (1989), *Problemi di diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 205 ss.

Ferrara M. (1984), *Il Welfare State in Italia - Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, p. 119.

Franco I. (1986), *Le sanzioni penali dopo la depenalizzazione*, Rimini, Maggioli, p. 215 ss.

Ghera E. (1989), *Diritto del lavoro*, Bari, Cacucci, 242.

Gros Pietro G.M. (1988), *Nuove tecnologie, forme di mercato e strutture d'impresa*, in *Impresa e lavoro in trasformazione* a cura di P. Ceri, Bologna, Il Mulino.

Guidotti F. (1971), *La retribuzione*, in *Nuovo Trattato di diritto del lavoro* diretto da Mazzoni - Riva Sanseverino, Padova, CEDAM, p. 370 ss.

Paci A. (1990), *Le relazioni industriali nel 1989*, in *IS*, 14, p. 3 ss.

Persiani M. (1979), *Commento all'art. 38 della Costituzione*, in *Rapporti Economici*, Bologna, Zanichelli, p. 232 ss.

Scognamiglio R. (1990), *Autonomia e specialità del diritto del lavoro, introduzione al Colloquio italo-francese*, Napoli, 11-12 maggio 1990.

Treu T. (1980), *Problemi giuridici della retribuzione*, in *DLRI*, 1 ss.

Zoppoli L. (1989), *Problemi del salario flessibile*, in *DL*, 12, p. 83.

Bibliografia

Incentivazione e lavoro manageriale: spunti per una ricerca

Antonello Zoppoli

Sommario

1. Incentivazione e categoria dirigenziale. **2.** La “prospettiva manageriale”. **3.** Gli incentivi nella retribuzione del dirigente. **4.** Lavoro del manager e rapporto di lavoro subordinato: la ripartizione del “rischio del lavoro”. **5.** Segue: i criteri di determinazione della retribuzione. **6.** Contratto, incentivazione e “tipicità” degli interessi nel lavoro manageriale.

1. Incentivazione e categoria dirigenziale.

Negli ultimi tempi gli incentivi sono tornati alla ribalta. Le più recenti esperienze mostrano, infatti, tecniche d'incentivazione dai tratti particolari (Carinci 1989; Della Rocca 1985), che sollevano nuovi problemi ed invitano a mutare i termini antichi di un dibattito soltanto sopito. Anche per i dirigenti gli incentivi si presentano come una tematica molto attuale perché costituiscono un indice rivelatore di alcune tendenze di fondo: tendenze che inducono a ripensare la sistemazione di talune figure di dirigente all'interno delle categorie concettuali del lavoro subordinato. Ovviamente il discorso va differenziato in relazione alla variegata tipologia dirigenziale (Tosi P. 1974, Garilli 1988). Ad esempio, per il modello dell'*alter ego*, con ogni probabilità, lo spazio riconosciuto agli incentivi rafforza ed evidenzia peculiarità, *in nuce*, sempre esistite; per altre figure, invece, costituisce espressione di rilevanti mutamenti.

Su questi presupposti è sembrato fecondo assumere a riferimento la figura del manager. Bisogna però chiarire subito il senso dell'operazione. È noto che il manager non ha una autonoma e specifica collocazione giuridica, in quanto, abitualmente, viene considerato un dirigente, quindi un lavoratore subordinato. E certamente non è questa la sede per metterne in discussione la collocazione. Tuttavia, nell'analisi e nella valutazione del ruolo che le scienze sociali attribuiscono alla prestazione ed all'incentivazione retributiva nel lavoro manageriale, sono emersi alcuni tratti che lasciano intravedere una “tipicità” sociale del manager e che invitano a riconsiderarne criticamente l'automatica sistemazione nel lavoro subordinato. Sicché si apre un possibile percorso di ricerca volto a verificare l'ipotesi stessa soprattutto nei suoi risvolti giuridici. Ma, in questa sede, altro non può farsi che delineare una prospettiva, per così dire, “manageriale”: solo una prospettiva, cioè, che consenta d'iniziare un discorso su talune figure professionali, sottoponendone a verifica la riconducibilità alla logica ed alle regole del lavoro subordinato: proprio l'incentivazione retributiva, difatti, sembra costituire l'istituto in cui tale prospettiva si evidenzia con maggiore chiarezza.

2. La “prospettiva manageriale”.

È opportuno cominciare con alcuni riferimenti all'analisi socio-organizzativa. In Italia le cosiddette “teorie economiche manageriali”, fondate sulla presupposta separa-

Incentivazione e lavoro manageriale: spunti per una ricerca
Antonello Zoppoli

zione tra “proprietà” e “gestione” dell’impresa, non hanno mai avuto troppo credito. Ciò principalmente per condizioni strutturali dell’economia italiana: alcune legate al lento processo di sviluppo industriale, altre al carattere accentrato della proprietà aziendale ed alla consistente diffusione di imprese piccole e medie (Salomone 1988, p. 615).

Per motivi in parte analoghi, fino a qualche tempo fa, anche di “managerialità”, intesa come professione di direzione d’azienda (Rugiadini 1985a), non si è parlato granché. L’interesse, probabilmente, è sempre rimasto per lo più circoscritto agli appassionati della materia. Forse così non era negli anni Sessanta, quando l’argomento attirava parecchia attenzione; ma poi è stato messo un po’ da parte nel decennio successivo, a causa dell’acutizzarsi delle tensioni sociali e del rifiuto ideologico dello sviluppo industriale e dei suoi valori (Martelli 1985, p. 11).

Le cose sono mutate negli anni Ottanta: una nuova fase sociale e culturale ed il passaggio da un’economia di scala ad un’economia della flessibilità hanno riconferito ai problemi di gestione dell’impresa un nuovo interesse. Inoltre l’attenzione alla “managerialità” è cresciuta anche perché sempre più si avverte l’esigenza di estenderne criteri e tecniche al settore dell’impiego e dei servizi pubblici (Rusciano 1989, p. 163).

Spesso però si ha l’impressione che nella richiesta di “managerialità”, con tutto ciò che bene o male vi è collegato, si esageri, quasi si trattasse di una sorta di panacea. È un atteggiamento da attribuire in buona parte al fatto che non “esiste fonte di confusione peggiore dell’entusiasmo dei neofiti e degli ultimi arrivati” (Eminente 1988, p. 265). Ma, probabilmente, bisogna tener conto di altri due fattori: in primo luogo, dell’intrecciarsi e sovrapporsi di analisi ed interpretazioni che dipingono la letteratura manageriale come una “giungla” (Koontz 1976), generando equivoci anche di carattere semantico; in secondo luogo, della scarsa conoscenza delle concrete attività di cui si compone il lavoro manageriale (Mintzberg 1973).

Se la mancanza di chiarezza sembra riguardare soprattutto la ricognizione sistematica delle prassi e degli strumenti del management, essa, per certi versi, si ripercuote anche sull’individuazione del soggetto che quelle prassi e quegli strumenti deve utilizzare. Soggetto che finisce così, nella sua accezione funzionale, per essere assimilabile a figure professionali abbastanza diversificate tra loro, sotto svariati profili.

Dalle analisi di carattere organizzativo sembrano tuttavia emergere alcuni elementi ricchi di interesse, dai quali è possibile prendere le mosse.

Tanto dagli studi “classici” (H.Fayol 1961), che analizzano l’attività manageriale esaminandola per funzioni, quanto dagli studi più recenti (Mintzberg 1973), che invece la scompongono in ruoli, si evince l’assoluta centralità della figura del manager nell’organizzazione produttiva. Come dire, la figura del manager sembra identificarsi nell’organizzazione produttiva, divenendone il centro propulsore. In particolare, tra gli effetti evidenziati dall’insieme dei ruoli del manager teorizzato da Mintzberg, qui interessa sottolineare quelli consistenti nel: *a*) “assicurare l’efficienza dei processi produttivi dell’azienda...; *b*) assicurare che l’organizzazione segua gli obiettivi fissati dai soggetti che la controllano” (Eminente 1988, p. 283). E “nel concetto di controllo convivono sia il senso della consapevolezza economica o *cost conscious*, sia l’attenzione ai risultati raggiunti”, che necessitano di continui tentativi di miglioramento (Eminente 1988, p. 293).

Può dirsi, pertanto, che la “managerialità”, si esprima “nell’ottenere risultati mediante la combinazione di compiti o di persone diverse che devono... essere coordinate” (Eminente 1988, p. 291).

L’obiettivo finale costituisce dunque l’elemento che in concreto plasma l’attività del manager. E così, da un lato, il rischio, proprio dell’imprenditore, caratterizza inevitabilmente ed in modo pregnante il lavoro del manager (Pane 1988, p. 468); dall’altro, l’efficacia dell’azione manageriale viene ad essere intesa, tanto nelle ipotesi teoriche quanto nell’accezione comune, come “grado di conseguimento degli obiettivi” (Preti 1985, p. 41).

Su tali premesse sembra del tutto logico che le cosiddette “pratiche di valutazione” (1) assumano una crucialità prospettica in quanto possono “interpretarsi non solo negli aspetti di metodo e di processo, ma anche come la proiezione operativa di valori culturali di responsabilità e di modelli di integrazione istituzionale” (Rugiadini 1985b, p. 141). Ed esse possono considerarsi il piano su cui in concreto si misura il “rischio manageriale, come nesso fra risultati e premi/punizioni” (Rugiadini 1985b, p. 136).

(1) “Si definiscono pratiche di valutazione le caratteristiche dei sistemi e dei processi di selezione, formazione, valutazione, retribuzione e carriera” (Preti 1985, p. 58).

Queste considerazioni consentono di fare alcune ipotesi sul ruolo che la parte flessibile della retribuzione gioca nel lavoro manageriale. Parlare di una funzione di coinvolgimento — come in genere si fa per gli incentivi rivolti alle altre categorie professionali — pare riduttivo. Difatti la quota retributiva variabile nel lavoro manageriale sembra essere piuttosto l'elemento in cui si concretizza l'affinità di interessi esistenti tra datore di lavoro e lavoratore: per entrambi ciò che conta è il raggiungimento del risultato cui mira l'organizzazione produttiva. Si può in sostanza dire che il manager "per professione" persegue interessi convergenti con quelli propri dell'imprenditore. È quindi il raggiungimento dell'efficienza dell'organizzazione ad avere, di per sé, una forte valenza motivazionale.

Ciò spiega anche perché un manager è tale solo se dotato di autonomia e di potere decisionale. Potere ed autonomia sono in un certo senso l'altra faccia della medaglia: da un lato l'assunzione del rischio, dall'altro l'autonomia ed il potere decisionale. Anzi si può dire che autonomia e potere decisionale facciano parte di un più ampio "sistema premiante" (Costa 1989, p. 281), di cui gli incentivi possono assumersi come cartina di tornasole. Nel senso che costituiscono la forma tangibile in cui si esprime l'allineamento degli obiettivi dell'impresa con quelli del manager (Donna 1985, p. 36) sotteso a tale sistema.

Ed è per questo che nella realtà ad industrialismo avanzato, caratterizzate da una forte complessità delle organizzazioni economiche e dalla conseguente crescente necessità di distribuire quote sempre maggiori di potere e responsabilità, gli incentivi costituiscono una fetta "essenziale" della retribuzione dei manager. Basti pensare all'esempio americano, in cui parte consistente del compenso manageriale è dato da *stock option* (Tosi H. 1988, p. 35; Donna 1985, p. 37).

Incentivazione e lavoro manageriale: spunti per una ricerca
Antonello Zoppoli

3. Gli incentivi nella retribuzione del dirigente.

Per quanto riguarda la realtà italiana, questa prospettiva, che si potrebbe definire "manageriale", sino a qualche anno fa era del tutto assente.

Per la verità, la categoria dirigenziale è quella che meno delle altre sembra nuova a forme di incentivazione strutturate come quelle più recenti (mi riferisco agli incentivi legati a *performance* aziendali). Ad esempio si è sempre parlato, riguardo alla retribuzione dei dirigenti, di una qualche partecipazione agli utili. Su di essa, però, non si è mai saputo granché, anche perché indagini approfondite sull'argomento non sembra siano state condotte.

La presumibile, ridotta rilevanza degli incentivi nella struttura retributiva dei dirigenti è, del resto, pienamente in sintonia con quanto si diceva in precedenza circa la mancanza, in Italia, di una "cultura manageriale". Il dirigente, in definitiva, è sempre stato considerato all'interno di una logica "gerarchica" (2104 c.c.), che lo legittima tutt'al più a "sostituire" il datore di lavoro ma mai a liberarsi, nell'esecuzione della prestazione di lavoro, dal vincolo di sottoposizione al suo potere di direzione e di controllo. Una logica che condiziona, di conseguenza, la ricostruzione non soltanto delle competenze e delle responsabilità del dirigente ma di tutti gli aspetti del suo rapporto di lavoro.

Ed a quella stessa carenza si ricollega, rappresentandone forse anche una causa oltre che un effetto, pure la forte incidenza che, nello sviluppo della categoria dirigenziale, hanno avuto meccanismi di cooptazione basati su criteri di omogeneità sociale a scapito dei valori di efficienza individuale.

Come già detto, in questo periodo pare che siano in atto dei mutamenti. L'analisi delle tendenze in materia di retribuzione dei dirigenti ci offre una possibile "lente" attraverso cui guardare tali cambiamenti e proporre una prima valutazione.

Dalle sempre più frequenti ricerche sulla struttura retributiva dei dirigenti si evince, in primo luogo, un incremento consistente del numero di imprese interessate agli incentivi monetari, che pare essere aumentato, negli ultimi sei anni, più della metà (2). Cresce poi considerevolmente la quota di incidenza della parte variabile della retribuzione: dall'inizio degli anni Settanta ai primi di questo decennio essa si è addirittura triplicata (Floriani e Ratti 1985, p. 47), e negli ultimi tempi pare essersi assestata intorno a valori medi del 15-20% (Goeta 1990, p. 36) (3). Le previsioni, peraltro, sono di ulteriore crescita. Ovviamente i

(2) Lo rileva l'indagine Hay Group, *I risultati e i trend delle Indagini Retributive Hay*, 1990, dattiloscritto, 26.

(3) Cfr. l'indagine Hay Group, *cit.* 27.

Incentivazione e lavoro manageriale: spunti per una ricerca
Antonello Zoppoli

valori andrebbero differenziati a seconda dei profili professionali; ma può essere sufficiente sottolineare due dati, ossia che l'incidenza degli elementi flessibili: *a*) aumenta col crescere del valore di ruolo; *b*) per gli organi di *staff* varia da un terzo a metà di quella rilevata per la funzione di *line* (4).

Come si vede siamo molto lontano dalle attuali percentuali di incidenza degli incentivi nella retribuzione di impiegati e operai, per i quali non si va oltre il 10%, con valori medi del 4-5% (Della Rocca 1989, p. 11). Per i quadri, invece, la quota di incidenza degli incentivi si aggira intorno al 10-11%; e pare legata di frequente a parametri uguali a quelli dei dirigenti. Anche il profilo retributivo conferma, quindi, quanto spesso esile sia la linea di demarcazione tra i quadri e le figure inferiori del livello dirigenziale.

Ritornando ai dirigenti è inoltre interessante notare la diffusione sempre maggiore dei *fringe benefit*: la fascia che ne usufruisce è passata in questo decennio dal 29% al 71% (5). È un dato interessante perché si tratta di compensi tipici di un "rapporto di clan" che sottintendono uno "scambio sociale", un premio di fedeltà, la manifestazione di una reciproca lealtà e benevolenza" (Costa 1989, p. 293).

Importante sarebbe capire a questo punto a quali parametri venga ancorata la parte flessibile della retribuzione. Purtroppo al riguardo, come anche relativamente alle forme degli incentivi, i dati a disposizione non sono esaurienti, risentendo probabilmente della scarsa formalizzazione delle pratiche incentivanti (Prete 1985, p. 60) nonché del carattere individuale delle negoziazioni.

Quest'ultimo aspetto conferma l'esistenza di un elemento da sempre peculiare della categoria dirigenziale: vale a dire l'ampio spazio riconosciuto alla contrattazione individuale. Conferma, in altre parole, quanto sia ridotta per tale categoria l'esigenza di aggregarsi per un interesse collettivo in funzione riequilibratrice delle forze contrattuali. È chiaramente un discorso che va articolato in relazione alle diverse figure di dirigente; ma qui, per ora, interessa soltanto sottolineare in generale la particolarità delle dinamiche di regolazione degli interessi in gioco nel rapporto tra datore di lavoro e dirigente.

Riprendendo l'analisi dei meccanismi premianti, si tratta di ragionare dunque su elementi forse approssimativi, ma che comunque arricchiscono in maniera significativa il quadro di riferimento. Un dato sembra potersi affermare con sufficiente sicurezza: si è in presenza di tecniche d'incentivazione basate principalmente su una valutazione dei risultati raggiunti (6) secondo parametri economico-aziendali. Se ne ha conferma dal diffondersi di sistemi del tipo *Management by Objectives* (Pero 1989, p. 68). O, ancor più, considerando che per le fasce medio-alte del management sono molto diffusi i cosiddetti incentivi di successo, i quali presentano una caratteristica particolare perché presuppongono obiettivi difficilmente definibili a priori: hanno quindi la funzione di premiare l'ulteriore quota di rischio che il lavoratore assume (Della Rocca 1985, p. 11; Squarzon 1989, p. 49).

Per quanto concerne specificamente gli indicatori delle *performance* dirigenziali, può avanzarsi l'ipotesi che, nel caso di forme più strutturate, si adotti una pluralità di parametri utili a calcolare il contributo apportato dal dirigente al profitto o alla redditività dell'impresa: alcuni degli indicatori — che variano a seconda della qualifica — sono ad esempio il fatturato, le quote di mercato, il volume di produzione (Donna 1985, p. 39). L'adozione di parametri multipli ha il preciso "fine di evitare comportamenti opportunistici che favoriscono risultati di breve periodo a scapito di quelli di lungo periodo" (Costa 1989, p. 289). Se gli incentivi sono così concepiti, è abbastanza naturale che il rapporto tra la parte flessibile della retribuzione e le *performance* individuali finisca per essere legato ad una serie di variabili "esogene", definibili come "equità esterna": su di esse la prestazione del dirigente incide molto indirettamente o non incide per nulla. Se a ciò si aggiunge che il tasso di formalizzazione degli incentivi non sembra affatto alto, è naturale attendersi una marcata discrezionalità di chi giudica la prestazione di lavoro. Ed anche quando si praticano metodi di valutazione comportamentale (Della Rocca 1989, p. 7), il discorso non sembra cambiare granché. Anzi, in questi casi, aumenta la soggettività del giudicante; ed è presumibile che essa sia, comunque, fortemente influenzata dalla misura del raggiungimento del successo o degli obiettivi dati.

note

(4) *Ibid.*, 42.

(5) Cfr. *Dirigenti 90. Indagine conoscitiva della Fndai sulla dirigenza industriale*, dattiloscritto.

(6) V. la ricerca dell'unità operativa coordinata da T. Treu su "Contrattazione collettiva, consultazione, concertazione e contrattazione politica", nell'ambito del Progetto strategico C.N.R., "*Il conflitto e le relazioni nel prossimo decennio*", CNEL, Roma 20 marzo 1990, dattiloscritto.

4. Lavoro del manager e rapporto di lavoro subordinato: la ripartizione del "rischio del lavoro".

Incentivazione e lavoro manageriale: spunti per una ricerca
Antonello Zoppoli

Il quadro delineato sembra spostarsi sensibilmente verso quella che si è chiamata "prospettiva manageriale". Le tecniche incentivanti fondate sulle indicate variabili sembrano infatti avere in comune con tale prospettiva la ragione di fondo: il fatto, cioè, di mirare a far coincidere il più possibile l'interesse dell'azienda con quello dei dirigenti.

Se ciò è vero, e lo si diceva anche in precedenza, non si può limitare la funzione della componente flessibile della retribuzione a quella di coinvolgere il lavoratore interessato, *leit motiv* del dibattito sugli incentivi. Il lavoratore, difatti, per quanto coinvolto, rimane pur sempre portatore di interessi antagonisti a quelli dell'altra parte contrattuale. L'effetto di cointeressenza, insito nelle tecniche d'incentivazione diffuse per i dirigenti, letto in quest'ottica, è fortemente sminuito, anzi direi che risulta arduo comprenderlo in tutta la sua portata e le sue implicazioni giuridiche. Alcune di tali implicazioni sono state sfiorate dal dibattito sugli incentivi, ma sempre con riguardo alle altre categorie di lavoratori. Riferito ai dirigenti il discorso invece, oltre a non collocarsi su un piano soltanto ipotetico (Zoppoli L. 1989, p. 83), si arricchisce di ulteriori ed interessanti risvolti. Si tratta però di tematiche complesse, sulle quali qui è possibile solo aprire alcuni percorsi di indagine e di riflessione.

Quando si inseriscono nel contratto elementi che tendono ad accomunare l'"orizzonte temporale" del datore di lavoro e del lavoratore, risulta fortemente messa in discussione l'alterità di posizioni che caratterizza il rapporto di lavoro subordinato. E questa, nel caso del manager, appare difficile qualificarla come un'anomalia perché, come si è visto, i suoi interessi per definizione sembrano correre su binari paralleli a quelli degli interessi della controparte.

Tale diversa sistemazione degli interessi negoziali determina alcune conseguenze su caratteristiche di fondo del lavoro subordinato. Anzitutto in merito alla ripartizione del "rischio del lavoro", un elemento che, sebbene tra i criteri rilevanti nell'individuazione della fattispecie tipica rivesta valore soltanto concorrente o sussidiario (7), ha una sua precisa sistemazione. Nel senso che la commisurazione di parte consistente della retribuzione all'andamento dell'impresa rende partecipe il lavoratore dell'"incertezza del valore del risultato produttivo delle energie" di lavoro (Ghera 1989, p. 40): il rischio dell'utilità del lavoro finisce dunque per non essere più a carico del solo datore di lavoro (da ultimo Speziale 1989 e Ichino 1989, p. 78).

È il caso di ricordare, inoltre, che la giurisprudenza è incline a riconoscere ai criteri normalmente considerati sussidiari per l'individuazione della fattispecie tipica una rilevanza maggiore nelle ipotesi in cui è difficilmente apprezzabile la sussistenza del potere direttivo del datore di lavoro (8). Sotto questo profilo invita a riflettere il fatto che molte posizioni dirigenziali siano contraddistinte da una forte ed ampia autonomia nello svolgimento della prestazione. Può essere fuorviante sminuire questo elemento e ritenere, al di là del dato empirico, l'eterodirezione della prestazione comunque sussistente (Ichino 1989, p. 46): così infatti si rischia di non valutare un aspetto importante, e cioè che la conformazione dell'attività lavorativa all'esigenza dell'organizzazione avviene secondo altri presupposti, sinteticamente riconducibili alla sostanziale identità di interessi esistente tra i due contraenti.

Va poi detto, rispetto al citato orientamento giurisprudenziale, che forse, in alcuni casi — ed il lavoro del manager potrebbe essere uno di questi — i termini della questione andrebbero invertiti: nel senso che è proprio una diversa ripartizione del rischio a creare confusione sul piano dell'esistenza dei poteri datoriali.

Probabilmente il nodo di fondo sta nel sistemare il lavoro manageriale all'interno della "ancora valida — sia pure soltanto agli effetti della individuazione del tipo contrattuale (e, quindi, della discriminazione tra lavoro autonomo e lavoro subordinato) — ... distinzione pandettistica fondata sull'oggetto della prestazione e cioè sull'alternativa tra l'attività oppure il risultato come criterio di ripartizione del rischio" (Ghera 1988, p. 634).

5. Segue: i criteri di determinazione della retribuzione.

Tornando al profilo strettamente retributivo, va considerato un altro aspetto sensibilmente toccato dalla particolare (rispetto a quella normalmente realizzata nel lavoro subordinato)

(7) Fra le altre v. Cass. 10 ottobre 1988 n. 5158, *MFI*, 1988, nonché Cass. 17 giugno 1988 n. 4150, *MFI*, 1988.

(8) Per tutte v. Cass. 14 marzo 1987 n. 3716, *MFI*, 1987.

Incentivazione e lavoro manageriale: spunti per una ricerca
Antonello Zoppoli

sistemazione degli interessi delle parti nel rapporto di lavoro del manager: vale a dire i criteri di determinazione della retribuzione.

Su questo piano le difficoltà che l'introduzione di una quota rilevante di retribuzione flessibile crea sono molteplici (De Luca Tamajo 1989, Tosi P. 1990). Tutte comunque in definitiva riconducibili alla difficile correlazione tra "parte della retribuzione", spesso assai cospicua, e "risultato finale" dell'organizzazione. Una correlazione non facilmente inquadrabile nei rigidi schemi del lavoro subordinato, che pare, piuttosto, "strizzare l'occhio" ai criteri che il giudice deve seguire per la determinazione del corrispettivo nel contratto d'opera: cioè il risultato ottenuto e il lavoro normalmente necessario per ottenerlo (art. 2225 c.c.).

Né pare possibile sostenere che forme retributive siffatte non siano estranee alla fattispecie del lavoro subordinato, richiamando ad esempio il cottimo o la partecipazione agli utili, espressamente previsti dal codice civile (art. 2099). Al riguardo si è giustamente osservato, con riferimento alla partecipazione agli utili, che si tratta di forme di cui è discutibile l'appartenenza al patrimonio storico del diritto del lavoro: "perché precedenti alla Costituzione e perché l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale della nozione giuridica di retribuzione le ha ben poco considerate, dal momento che nella prassi hanno avuto scarsa applicazione" (Zoppoli L. 1989, p. 44).

Le cose cambiano certamente per il cottimo per il quale però permane una differenza fondamentale. Nel cottimo il raccordo con la "quantità" del lavoro (art. 36 Cost.) è evidente. Si è visto invece che tanto negli incentivi di risultato quanto (a maggior ragione) negli incentivi di successo — come del resto anche nelle tecniche incentivanti basate su modelli comportamentali — il collegamento con la prestazione è estremamente labile. Viceversa ampio spazio può essere concesso alla discrezionalità del datore di lavoro: il che non sembra affatto in linea con la *ratio* dell'art. 36 Cost. (Ferraro 1990).

Si potrebbe anche contestare questa affermazione sostenendo che il criterio della "qualità" — peraltro più rilevante trattandosi di dirigenti (9) — consenta interpretazioni meno vincolanti per il datore di lavoro. Ma l'argomentazione non convince per due motivi. Primo: perché il criterio della "qualità", come quello della "quantità", sottintende una valutazione degli elementi intrinseci della prestazione (De Luca Tamajo 1989, p. 6) (10): una valutazione evidentemente disattesa se le determinanti della retribuzione flessibile sono variabili che sfuggono al controllo della stessa impresa (si pensi alle quote di mercato). Secondo: perché l'interpretazione storico-sistematica della norma impone di tener in conto il carattere oggettivo dei criteri d'inquadramento delle prestazioni lavorative (11): la valutazione della "qualità" della prestazione, infatti, non può prescindere dalla collocazione della stessa nel sistema di classificazione dei lavoratori (Scognamiglio 1989, p. 309).

Anche la soluzione di tali questioni passa evidentemente per un'attenta riflessione sulla struttura dell'obbligazione di lavoro del manager, diretta a verificarne, verosimilmente, innanzitutto la riconducibilità agli schemi del lavoro subordinato. O, secondo un altro punto di vista, i problemi qui soltanto accennati potrebbero ritenersi un'altra testimonianza della necessità di ripensare il concetto di subordinazione (per tutti D'Antona 1988).

Nell'una o nell'altra ipotesi, credo, vada attentamente considerato un ulteriore aspetto: la mancanza di stabilità del rapporto di lavoro, un elemento centrale nella "prospettiva manageriale". E che va esaminato in un'ottica, come dire, reciproca: cioè sia al fine di apprezzare l'esatta rilevanza del risultato nel rapporto di lavoro del manager, sia per delimitare precisamente l'ambito di non applicazione della disciplina limitativa dei licenziamenti.

6. Contratto, incentivazione e "tipicità" degli interessi nel lavoro manageriale.

Le considerazioni svolte consentono di formulare alcune ipotesi di massima.

La indicata "prospettiva manageriale" si muove con difficoltà in una logica di *status*, inteso come situazione determinata dall'appartenenza ad una data categoria sociale da cui scaturisce una serie di posizioni soggettive indipendenti dalla volontà e dall'agire del soggetto (Maine 1960). Una logica, questa, che bene si adatta alle caratteristiche dell'"archetipo" del lavoratore subordinato, ma che sembra imbrigliare la figura del manager, fino a comprimerla. Può avanzarsi invece l'ipotesi che il manager meglio si collochi in un ambito meno

note

(9) Al riguardo v. Corte Cost. 7 maggio 1975 n. 101, *GCost*, II, 1175.

(10) In questo senso Cass. 3 dicembre 1988 n. 6565, *MFI*, 1988.

(11) Sulla natura oggettiva del sistema di inquadramento v. per tutte Cass. 18 maggio 1985 n. 3070, *MFI*, 1985.

caratterizzato da tensioni garantistiche, e più calibrato su una maggiore centralità della volontà negoziale.

Ed in questa logica va quindi spiegata ed inquadrata la rilevante funzione giocata dalla retribuzione flessibile, la quale segna il punto di massima emersione di un dato assetto degli interessi negoziali, caratterizzato non da dinamiche conflittuali bensì dalla convergenza degli obiettivi dei contraenti (12).

Si può ipotizzare, inoltre, che la “managerialità” sia in effetti da intendersi in un’accezione, per così dire, trasversale, tale cioè da interessare diverse figure professionali. Essa, però, in un’ottica più strettamente giuridica, sembra acquistare peso ove divenga espressione di una sostanziale identità di interessi tra le parti contraenti, con immediata ripercussione sul regolamento negoziale posto in essere: in primo luogo, quindi, sulla struttura retributiva. Se in tale accezione la figura del manager bene si adatta al classico modello dell’*alter ego* (Tosi P. 1974, p. 153), pare però riduttivo limitarla soltanto ad esso. Ed anzi non è da escludere che, in alcuni casi, si vada al di là dei confini della categoria dirigenziale: infatti, di frequente, la prestazione di lavoro del manager interessa segmenti organizzativi la cui rilevanza non è sufficiente, secondo quanto ritiene la giurisprudenza, per l’attribuzione della qualifica di dirigente. Si tratta, dunque, di una figura caratterizzata da una prestazione lavorativa difficile da inquadrare “staticamente” all’interno delle categorie professionali formalmente descritte dalla legge. Ma questo forse non è altro che un indice della tensione a cui il lavoro manageriale sottopone le maglie della subordinazione come fattispecie astratta.

Incentivazione e lavoro manageriale: spunti per una ricerca
Antonello Zoppi

(12) Sull’interesse delle parti ad utilizzare, nel caso di “prestazioni lavorative di alta professionalità”, uno schema che escluda la subordinazione v. L. Spagnuolo Vigorita, 1988.

Incentivazione e lavoro manageriale: spunti per una ricerca
Antonello Zoppoli

Bibliografia

Carinci F. (1989), *Flessibilità, retribuzione flessibile e relazioni collettive*, relazione al Seminario della Federmeccanica su *Retribuzione variabile: le relazioni con i risultati aziendali*, Orta S. Giulio 29-30 settembre.

Costa G. (1989), *Remunerazione variabile, incentivazione e politiche retributive*, in *RI*, p. 273.

D'Antona M. (1988), *I mutamenti del diritto del lavoro ed il problema della subordinazione*, in *RCDP*, p. 195.

Della Rocca G. (1985), *Relazioni industriali ed incentivi*, in *Il Progetto*, p. 7.

Della Rocca G. (1989), *Produttività e salari nelle relazioni industriali: l'esperienza italiana*, relazione al convegno organizzato dalla Fondazione P. Seveso e da Nomisma su *Salari e produttività: esperienze internazionali e italiane*, Roma 28 aprile 1989, dattiloscritto.

De Luca Tamajo R. (1989), *Le implicazioni giuridiche delle prime sperimentazioni*, in *LI*, n. 21, p. 6.

Donna G. (1985), *Le scelte complesse dei meccanismi d'incentivazione*, in *L'impresa*, n. 6, p. 35.

Eminente G. (1988), *La managerialità*, in De Masi D. e Bonzanini A. (a cura di), *Trattato di sociologia del lavoro e dell'organizzazione. L'industria*, Milano: F. Angeli, p. 263.

Fayol H. (1961), *Direzione industriale e generale*, Milano: F. Angeli.

Ferraro G. (1990), *Incentivi e professionalità nel settore bancario*, in *RDImp*, p. 291.

Floriani L. - Ratti F. (1985), *Le strutture retributive degli anni '90*, in *L'impresa*, 1985, n. 6, p. 43.

Garilli A. (1988), *Le categorie dei prestatori di lavoro*, Napoli: Jovene.

Ghera E. (1988), *La subordinazione tra tradizione e nuove proposte*, in *DLRI*, p. 621.

Ghera E. (1989), *Diritto del lavoro*, Bari: Cacucci.

Goeta G.F., (1990), *Sistema premiante e sviluppo della professionalità*, in *L'impresa*, n. 2, p. 36.

Ichino P. (1989), *Subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, Milano: Giuffrè.

Koontz H. (1976), *La teoria e le ricerche sul management: alcune considerazioni*, in *Le nuove teorie manageriali: un'analisi critica*, Milano: F. Angeli (tr. it., 1^a ed. 1964), p. 273.

Maine S. (1960), *Ancient Law: Its Connection With the Early History of Society and Its Relations to Modern Ideas*, New York: Dutton.

Martelli A. (1985), *Introduzione*, in Rugiadini A. (a cura di), *op. cit.*

Mintzberg H. (1973), *The Nature of Managerial Work*, New York: Harper and Row.

Pane A. (1988), *La formazione*, in De Masi D. e Bonzanini A. (a cura di), *op. cit.*

Pero L. (1989), *Innovazione tecnologica/organizzativa e nuove forme di incentivazione salariale*, in Cella G.P., *Il ritorno degli incentivi*, Milano: F. Angeli.

Preti P. (1985), *La managerialità dei gruppi dirigenti nelle imprese italiane*, in Rugiadini A. (a cura di), *op. cit.*

Rugiadini A. a cura di (1985a), *La managerialità nelle imprese italiane*, Bologna: Il Mulino.

Rugiadini A. (1985b), *La managerialità nelle imprese italiane: tendenze e prospettive*, in A. Rugiadini (a cura di), *op. cit.*

Rusciano M. (1989), *L'unificazione normativa del lavoro pubblico e del lavoro privato*, in *DLRI*, p. 143.

Salomone N. (1988), *I dirigenti*, in De Masi D. e Bonzanini A. (a cura di), *op. cit.*

Scognamiglio R. (1989), *Retribuzione variabile: in relazione ai risultati aziendali: profili giuridici*, in *RI*, p. 307.

Spagnuolo Vigorita L. (1988), *L'associazione: una nuova frontiera del lavoro subordinato?*, in *MGL*, p. 423.

Speziale V. (1989), *Retribuzione e utili aziendali: una "nuova frontiera" del rapporto di lavoro?*, in *LI*, n. 18, p. 3.

Squarzon C. (1989), *Gli incentivi salariali nella contrattazione collettiva*, in Cella G.P. (a cura di), *op. cit.*

Tosi H. (1988), *Il modello "meccanicista" ed il modello "organico"*, in Fantone D. (a cura di), *Management by Objectives*, Bologna, Sinnea.

Tosi P. (1974), *Il dirigente d'azienda*, Milano: F. Angeli.

Tosi P. (1990), *Senza ostacoli di norma*, in *DPL Oro*, n. 1, p. 87.

Zoppoli L. (1989), *Problemi del salario flessibile*, in *SImp*, p. 83.

Contrattazione degli incentivi e modelli di relazioni industriali

Rosario Santucci

Sommario

1. Incentivazione, struttura contrattuale e partecipazione sindacale “non organica”. **2.** Decentramento della contrattazione collettiva e riforma del sistema di rappresentanza dei lavoratori in azienda. **3.** Tipologia degli incentivi retributivi. **4.** Modelli e prassi delle relazioni industriali in azienda. **5.** Incentivi retributivi e relazioni industriali in azienda: la verifica del tipo di “partecipazione” sindacale.

1. Incentivazione, struttura contrattuale e partecipazione sindacale “non organica”.

Sulla contrattazione collettiva che collega quote di retribuzione ad indicatori di *performance* aziendale (di produttività e/o di redditività), il dibattito attuale si è intensificato solo dopo che il fenomeno ha riguardato grandi imprese del settore industriale privato (v. i casi esemplari Fiat e Olivetti del 1988). Ma il fenomeno è presente sin dalla metà degli anni '80 e non solo nelle grandi imprese private e nel settore industriale, come segnalato da varie ricerche e analisi sulla contrattazione collettiva decentrata e sulle relazioni industriali in azienda (v. Ghera 1990; Cella 1989; Santi 1989, p. 424). L'ultima tornata contrattuale a livello decentrato degli anni '80 appare però più caratterizzata della precedente dalla presenza dell'istituto della retribuzione incentivante, connesso, peraltro, prevalentemente a indici di redditività delle imprese o, misti, di produttività e redditività (v., ad es., Fiat 5 luglio 1989; Sip 10 dicembre 1988; Italgel 16 dicembre 1988; Olivetti 26 novembre 1988). L'istituto è stato giustamente considerato espressione della tendenza alla flessibilità dei rapporti fra imprese e dipendenti, presente in tutti gli attuali sistemi di relazioni industriali: flessibilità fortemente ricercata dalle imprese di fronte alla notevole instabilità dei mercati causata dai continui mutamenti nel livello e nella composizione della domanda (si parla a questo riguardo di “flessibilità specializzata”: Regini e Sabel 1989, p. 33). Ma pure inseriti e giustificati in tale ampio contesto, gli incentivi retributivi suscitano più di altri elementi — che pure hanno reso flessibile la prestazione lavorativa rispetto alle esigenze delle imprese (ad es. orario di lavoro, diversificazione tipologica dei rapporti di lavoro) — interessanti quesiti nella prospettiva delle relazioni industriali. Il fatto è che con la retribuzione variabile si intacca più immediatamente il principio per cui il salario va sottratto al rischio d'impresa. Legare il salario all'andamento della redditività dell'impresa può significare per il sindacato condividere senz'altro le compatibilità economiche aziendali. Mentre solo eventuale è lo scambio con un maggiore potere di controllo sulla gestione aziendale, controllo per giunta non sempre facilmente esercitabile: perciò il rischio è di subire *sic et simpliciter* la flessibilità retributiva.

Il tema è dunque carico di implicazioni di politica sindacale, economiche, giuridiche e al fondo ideologiche. I conflitti endosindacali, quando l'incentivazione retributiva si è contrattata alla Fiat, ne costituiscono una spia significativa (v. Filippini 1988). Nell'esaminare il fenomeno però non bisogna cadere nell'errore di ingigantire gli effetti. Molte ragioni

Contrattazione degli incentivi e modelli di relazioni industriali
Rosario Santucci

inducono ad usare cautela: il carattere sperimentale che la contrattazione ha attribuito all'istituto; le precauzioni degli accordi (quota marginale di salario interessato e mantenimento di altri elementi di retribuzione aziendali rigidi, come il premio di produzione); l'indifferenza del potere pubblico che, diversamente da altri paesi, non ne stimola la diffusione (v. Carinci 1989, p. 9). Tuttavia interrogarsi circa l'influenza dell'istituto sia sulla struttura della contrattazione collettiva, sia sull'assetto del sistema di relazioni industriali a livello di impresa, chiedendosi in particolare se ne favorisca un andamento più partecipativo (per la centralità di tale interrogativo v. Tosi 1990, p. 88), non appare una sopravvalutazione.

In effetti alla luce dei dati in possesso (analisi della contrattazione collettiva; studi di casi aziendali) e dell'articolazione dei termini della relazione "incentivi salariali", da un lato, e "modelli di relazioni industriali", dall'altro, il secondo quesito deve essere meglio calibrato e riformulato nei seguenti termini. Poiché la retribuzione incentivante appare uno sviluppo coerente della contrattazione e della cooperazione tra gli attori sindacali sulla flessibilità dei fattori della produzione, occorre chiedersi quali forme di incentivo e quali condizioni di istituzionalizzazione degli organismi bilaterali possono contribuire ad accentuare la partecipazione tra le parti sociali. In tal modo si rende manifesta un'evidente connessione con il discorso sui modelli partecipativi, individuabili alla stregua di diversi elementi indicatori (v. Treu 1989b, 597 e 629). Escluso che con la retribuzione variabile vengano introdotte nel nostro sistema forme di partecipazione "organica" (presenza sindacale all'interno degli organi societari o istituzione di organi, composti di rappresentanti dei lavoratori, paralleli agli organi societari), di sicuro essa accelera i processi di partecipazione "non organica", definita cioè attraverso la via del contratto collettivo. Ma proprio tale partecipazione, essendo la più flessibile, richiede ulteriori specificazioni in ordine all'intensità, all'oggetto, ai soggetti e agli organismi su cui si basa.

2. Decentramento della contrattazione collettiva e riforma del sistema di rappresentanza dei lavoratori in azienda.

Conviene affrontare innanzitutto il profilo dell'influenza della contrattazione degli incentivi sulla struttura contrattuale. Posto che la tendenza al decentramento è il fenomeno caratteristico delle relazioni industriali degli anni '80, si è sottolineato come la "retribuzione variabile" favorisca tale fenomeno, potendo anzi costituirne il perno fondamentale. A favore di siffatta valutazione vi sono fondate ragioni che attengono alle strategie degli attori sociali. Attraverso l'istituto della retribuzione flessibile verrebbero soddisfatte a ben vedere proprio le esigenze dei soggetti (imprese e sindacati di categoria) che hanno impresso la spinta più poderosa al decentramento del sistema di relazioni industriali. L'intento comune, pur nel contesto di divergenti strategie, è quello della ripresa ampia di rapporti formali ed informali a livello aziendale. Difatti, da un lato, gli imprenditori vedrebbero: *a)* migliorati i risultati aziendali, anche subordinando ad essi l'erogazione di parte della retribuzione; *b)* ridotto il peso degli automatismi salariali; *c)* aumentata la quota di salario definibile a livello aziendale. Dall'altro lato, i sindacati potrebbero: *a)* riprendere il controllo sulla retribuzione erogata in via unilaterale e discrezionale dagli imprenditori; *b)* impegnarsi su un istituto non visto con sfavore dalle fasce medio-alte dei lavoratori con effetti benefici sulla propria rappresentatività; *c)* accrescere il controllo sulle politiche datoriali; *d)* approfondire l'istituzionalizzazione delle relazioni industriali in azienda, adattando la politica sindacale alle riconosciute imprescindibili esigenze di competitività dell'impresa nei mercati nazionali e internazionali.

La flessibilità dei fattori produttivi, la funzionalizzazione di questi al recupero dell'efficienza e della produttività in sede aziendale non sono state ostacolate dal livello centrale di contrattazione. Il quale se ha accentrato, almeno formalmente, il sistema contrattuale (soprattutto con riguardo alla materia salariale) ha assegnato tuttavia al livello decentrato un ambito specializzato di intervento (v. il Protocollo del 22 gennaio 1983, i successivi contratti di categoria, il Protocollo Iri — Cgil, Cisl e Uil del 16 luglio 1986). Ciò nella consapevolezza che la contrattazione "gestionale" è strettamente funzionale alle esigenze concrete di ciascuna impresa derivanti dall'incalzante mutamento tecnologico ed organizzativo della produzione e dalla modificazione qualitativa e quantitativa della forza-lavoro. È pur vero però che se "la crescente complessità dell'organizzazione produttiva e la pressione alla flessibilizzazione" hanno fatto perdere alle relazioni industriali il loro carattere di sistema centralizzato e monolitico (Treu 1989a, p. 43 ss.), ciò non ha significato l'abbandono del controllo centrale sulla contrattazione, seppure attraverso modelli diversi

dalle prassi concertative a livello "macro" (v. l'accordo del 25 gennaio 1990; i tentativi di riformare in via negoziale le regole del sistema di relazioni industriali: la proposta elaborata dall'Osservatorio di diritto del lavoro e quella dei Cars).

Il rilancio della negoziazione decentrata attraverso gli incentivi retributivi ripropone poi un problema ormai annoso: la riforma del sistema di rappresentanza sindacale nella contrattazione collettiva aziendale. Sul punto non è possibile in questa sede approfondire l'analisi. È importante sottolineare però che il problema presenta almeno due aspetti rilevanti: *a)* il rafforzamento democratico degli istituti di rappresentanza sindacale al fine di evitare l'ulteriore scollamento tra rappresentati e rappresentanti e invertire la tendenza alla "burocratizzazione" degli organismi di rappresentanza dei lavoratori; *b)* il coordinamento tra i livelli negoziali per assicurare equilibrio al sistema contrattuale tra centro e periferia. L'ampliamento del potere della rappresentanza decentrata aumenta i rischi di divaricazione tra le politiche sindacali ai diversi livelli e diviene importante sciogliere il nodo relativo al sistema di rappresentanza dei lavoratori in azienda: canale unico misto o pluralità di canali di rappresentanza; modalità di elezione e attività (contrattuale e/o partecipativa) della rappresentanza (per un'analisi approfondita del dibattito in corso v. Magnani 1989, p. 61 ss.; D'Antona 1990). Qualunque sia la scelta sulla rappresentanza dei lavoratori in azienda, il coordinamento tra i livelli della contrattazione collettiva deve necessariamente operarsi intervenendo sull'agente contrattuale in quanto, se si agisse sui contenuti negoziali, si ridurrebbe soltanto lo spazio della contrattazione decentrata.

Contrattazione degli incentivi e modelli di relazioni industriali
Rosario Santucci

3. Tipologia degli incentivi retributivi.

Il problema dell'influenza della retribuzione incentivante sull'assetto delle relazioni industriali implica che si articoli il discorso sui due termini del binomio: "incentivi retributivi" e "modelli di relazioni industriali".

Con riguardo agli incentivi retributivi che si sono diffusi nel sistema contrattuale dell'industria e dei servizi negli anni '80 sono state proposte varie tipologie che rispecchiano la diversità morfologica delle nuove forme incentivanti (v. Biagi 1990; Costa 1989, p. 285 ss.; Della Rocca 1989, p. 10 ss.). Non si tratta più solo dell'incentivazione già conosciuta dalla struttura retributiva del lavoro subordinato nella veste di misurazione di quantità prodotte, ma si presenta un'incentivazione variegata. Perché è diversa l'organizzazione produttiva che ne è il presupposto: non rigida ma flessibile, adattabile alla mutevolezza e alla segmentazione del mercato. L'incentivazione si allarga quindi alla rilevazione di indici di qualità e di redditività ed è ispirata da esigenze di coinvolgimento o di identificazione dei soggetti individuali e collettivi negli obiettivi dell'impresa. Riguarda inoltre non solo il settore dell'industria ma anche i servizi, pure pubblici, e si estende a lavoratori di diversi ruoli e funzioni nell'organizzazione produttiva (addetti alla produzione, impiegati, quadri ecc.) (v. Della Rocca 1989, p. 2 ss.; Carinci 1989, p. 6).

La tipologia delle forme incentivanti ha già raggiunto una notevole sofisticazione. In linea di massima si può distinguere tra incentivi individuali, da un lato, e incentivi di gruppo e di impresa, dall'altro; e nell'ambito di questi ultimi, in base ai parametri scelti, tra incentivi tecnico-produttivi e incentivi di redditività o di successo dell'impresa sul mercato. Ovviamente si tratta di una distinzione essenzialmente teorica potendosi ritrovare una forma di flessibilità retributiva ancorata a parametri misti di produttività e redditività (v., ad es., accordo Sip 10 dicembre 1988). Non si rinvergono invece i c.d. "accordi di redditività negativa" che, in presenza di oggettive e comprovate situazioni di deficit o crisi aziendale, escludono le imprese dall'applicazione degli aumenti salariali. Anzi gli accordi aziendali presentano spesso clausole di garanzia che impediscono la variabilità negativa o comunque conservano quanto maturato in precedenza. Non si riscontrano neppure accordi che prevedono la partecipazione azionaria dei dipendenti.

4. Modelli e prassi delle relazioni industriali in azienda.

Passando ora ad esaminare il secondo elemento del binomio, la modellistica delle relazioni industriali degli anni '80, caratterizzate, quanto ai contenuti, dalla flessibilità del fattore lavoro (Treu 1987, p. 57 ss.; Regini 1988, p. 76), si è inizialmente posta la distinzione tra due modelli alternativi: "unilaterale", da una parte, e "partecipativo", dall'altra. In estrema sintesi il primo ipotizza "relazioni senza sindacato"; il secondo prefigura la partecipazione

Contrattazione degli incentivi e modelli di relazioni industriali
Rosario Santucci

sindacale “globale”. Tali modelli trovano i loro referenti esemplari nel documento della Federmeccanica e nel protocollo Iri (sui due modelli v. Negrelli 1989, p. 230 ss.).

Tuttavia tra i due modelli estremi, che non hanno incontrato notevole diffusione, è stato avanzato un più realistico scenario delle relazioni sindacali. In tale scenario si valorizzano le tendenze a ricercare il consenso e le risorse della rappresentanza sindacale attraverso una regolazione congiunta dei processi di ristrutturazione, allo scopo di recuperare stabilità nei rapporti con i dipendenti di fronte all’instabilità del mercato. Si è ritenuta inadeguata la dicotomia semplicistica che ha a lungo dominato il dibattito in Italia (e in larga misura anche all’estero) fra azione manageriale unilaterale, tendenzialmente *non union*, e sistema partecipativo. Del resto, la definizione dello stesso sistema “partecipativo” si è considerata generica, profilandosi la necessità di distinguere, quantomeno, tra un modello altamente proceduralizzato e formalizzato, come quello del Protocollo Iri (a cui non sempre corrisponde però un sistema di relazioni industriali *effettivamente* consensuale) e un modello di “gestione congiunta di fatto”, spesso tacita e informale ma ad alta efficacia (Regini e Sabel 1989, p. 51).

Più specificamente si sono individuati prevalenti *trend* di “aziendalizzazione di gruppo” e di “micro-concertazione locale appartata, accompagnata da una flessibilizzazione delle regole” (Regini e Sabel 1989, p. 44 ss.; Regini 1988, p. 63 ss.). Ciò significa, in primo luogo, che si diffonde un orientamento delle imprese verso la dimensione collettiva della gestione e dell’incentivazione del personale: il che comporta la ricerca di non interferenza sindacale o di consenso sindacale (incentivi legati alla produttività, circoli di qualità). In secondo luogo, significa che negli anni più recenti si è assistito a una notevole flessibilizzazione delle *work rules* attraverso una gestione congiunta dei processi di riaggiustamento, anche se raramente accompagnata da un’esplicita condivisione delle responsabilità (Regini e Sabel 1989, p. 45 ss.; v. anche Negrelli 1989, p. 230 ss.). Più che in una “deregolazione”, cioè abolizione di norme rigide, la pratica adottata in molte nazioni europee consiste in una “ri-regolazione flessibile” di vari aspetti dei rapporti di lavoro. Le norme sono rese adattabili alle differenti situazioni, di solito a condizione che intervenga un accordo bilaterale fra le parti sociali, spesso con controllo o sostegno pubblico: è il caso dei contratti a tempo determinato, dei contratti di lavoro atipici e della regolazione del tempo di lavoro” (Treu 1989a, p. 44).

Si è comunque sottolineato che la crescente diversificazione delle relazioni industriali a livello di impresa non consente l’individuazione né di tipologie nette di politiche del personale e di relazioni industriali né di coerenze strette fra le scelte di politica del lavoro e le strategie di riorganizzazione della produzione e del lavoro da parte delle imprese (sul fenomeno della diversificazione delle relazioni industriali v. già Negrelli 1988 e, da ultimo, Treu 1989a).

5. Incentivi retributivi e relazioni industriali in azienda: la verifica del tipo di “partecipazione” sindacale.

“Incrociando” tipologia degli incentivi e tendenze, da un lato, alla diversificazione delle relazioni industriali in azienda, e, dall’altro, alla “micro-concertazione” tra imprese e sindacati, è possibile formulare alcune osservazioni conclusive riguardo all’impatto dell’incentivazione sui rapporti tra imprese, sindacati e lavoratori (sugli incerti effetti della *share economy* riguardo ad occupazione e redditività delle imprese cfr. Santi 1989, p. 434 ss.).

Mentre gli incentivi individuali sono facilmente inquadrabili in un’azione imprenditoriale di tipo unilaterale, solo la presenza degli incentivi di gruppo e di impresa, previsti e regolati dalla contrattazione collettiva, può essere indicativa del carattere partecipativo delle relazioni industriali. A causa della diversificazione delle relazioni industriali, anche in presenza di situazioni caratterizzate da contrattazione collettiva sugli incentivi, deve comunque essere verificata la sussistenza di quelli individuali. Questo potrebbe essere infatti un indice forte dell’unilateralità dell’erogazione del salario aziendale, inducendo a considerare meramente tattico il coinvolgimento del sindacato sugli obiettivi aziendali scisso dall’attribuzione di vero potere di controllo in materia. Insomma contribuisce a verificare se si è trattato di una mera ripartizione del rischio aziendale o di un autentico avanzamento sulla via della “partecipazione”.

Se è verosimile la tendenza alla “diversificazione” e alla “micro-concertazione” delle relazioni industriali in azienda, appare condivisibile l’idea che, seppure la contrattazione collettiva rappresenta la regola per gli incentivi di produttività e di impresa, facendo presupporre un coinvolgimento sindacale negli obiettivi economico-produttivi dell’impresa, tuttavia ciò non assicura l’esclusione di una unilateralità implicita. La linea di demarcazione

tra "unilateralità" e "partecipazione" in senso lato diventa meno evidente e sorge il problema di definire i parametri alla cui stregua individuarla.

Si è ritenuto che la verifica dovrebbe essere operata prevalentemente in relazione agli indicatori e ai metodi di valutazione prescelti, risultando minima l'unilateralità là dove è data la possibilità ai lavoratori di condizionare e verificare l'andamento degli indicatori (parametri tecnico-produttivi) e, viceversa, massima dove rimane ampia la discrezionalità dell'imprenditore nel determinare e misurare tali indicatori (parametri di produttività globale e/o di redditività). Al riguardo si è scritto: "possono essere contrattati indicatori di misurazione dell'*output* le cui variabili sono controllate dal lavoro e altri in cui tale presupposto non sempre esiste. Nel primo caso, molto spesso indicatori che misurano direttamente il lavoro siano essi di efficienza, di efficacia e di qualità, presuppongono un maggiore controllo del lavoro sull'andamento dell'*output* stesso in modo da consentire attività di regolazione del comportamento per raggiungere o migliorare il risultato richiesto. In questo caso, più l'*output* viene esplicitato sotto forma di *standard* più gli stessi risultati e le relazioni tra impresa e lavoro possono trarre benefici. Nel secondo caso, in cui l'*output* è composto da indicatori di redditività dell'impresa o da altri indicatori di produttività totale, il risultato non è controllato sempre da un'attività diretta del lavoro, le stesse modalità di misurazione sono più discrezionali e influenzate anche da variabili esogene non attinenti l'andamento del processo produttivo e del comportamento del lavoro" (Della Rocca 1989, pp. 8-9; v. anche Carinci 1989, p. 8).

Questa impostazione appare per la verità un pò schematica. In primo luogo, sembra non tener conto del fatto che potrebbero diffondersi accordi misti che operano appunto una commistione fra profitti aziendali e produttività dei dipendenti (v. già l'accordo Sip). In secondo luogo, dà per scontato che l'adozione di parametri di redditività dell'impresa escluda a priori scelte "partecipative". È vero che tali tipi di accordi connettono quote di salario aziendale a variabili non condizionate direttamente dal lavoro. Al punto che qualcuno ha perfino dubitato dell'efficacia dei piani di *gain sharing* (più esattamente di *profit sharing*) perché i lavoratori non percepirebbero l'apporto del lavoro alla performance aziendale. O anche si è ritenuto che la partecipazione ai profitti incentiverebbe la pratica del *free riding* da parte dei lavoratori (v. i riferimenti in Santi 1989, p. 439). Ma si è osservato che, attraverso la corresponsione immediata dalla retribuzione, percezione da parte dei lavoratori ed efficacia del sistema sarebbero assicurati (Prosperetti 1989, p. 17); mentre numerose analisi hanno accertato la crescita della produttività delle imprese che ricorrono a schemi di *profit sharing* (v. ancora Santi 1989, p. 439).

Per capire allora se si tratta di un ulteriore veicolo di partecipazione, individuandone il tipo realizzato dagli accordi, ovvero solo di vernice per nascondere politiche secche di flessibilità salariale pare più opportuno compiere la verifica di oggetto, grado di intensità, organismi istituzionali e soggetti della partecipazione. Qui ovviamente il discorso non può essere di impostazione metodologica: la verifica, da effettuare tanto sulla contrattazione collettiva quanto sulle prassi di relazioni industriali in azienda per consentire di rilevare sia i limiti attuativi della contrattazione stessa sia rapporti informali di partecipazione, necessita di materiali ampi che le ricerche empiriche non sono ancora in grado di fornire.

Dunque si può ipotizzare una tipologia partecipativa che oscilla da un grado "meno intenso" ad uno "più intenso", da un tipo "debole" ad uno "forte" di partecipazione. Una minore intensità si potrà registrare nelle ipotesi in cui il parametro sia tanto generico da non poter essere controllato negli elementi che concorrono a determinarlo, come può essere ad esempio il mero andamento aziendale, magari in imprese non soggette ad oneri di certificazione dei bilanci o di piccole dimensioni. O quando non vi sia alcun rafforzamento delle relazioni tra imprese e sindacati con l'istituzione di organismi *ad hoc* di confronto tra le parti sociali.

Situazione diversa si ha nei casi in cui si prevedono la trasparenza del parametro scelto, un'adeguata rete di informazione e di controllo collettivo per verificare il funzionamento del sistema, il calcolo e le modalità di erogazione del premio. L'incentivazione retributiva contribuisce a rafforzare l'integrazione del sindacato là dove si accompagna ad una maggiore istituzionalizzazione delle relazioni industriali in azienda con l'attivazione di comitati bilaterali di informazione e di controllo. E il grado di intensità varierà a seconda che al sindacato siano assicurati solo diritti di informazione; oppure se ne preveda la consultazione prima dell'assunzione di decisioni da parte della direzione aziendale; o si contempli l'esame congiunto o la vera e propria codecisione. Importante è inoltre la funzione che la rappresentanza dei lavoratori assume nei comitati paritetici. La problematica è di notevole

**Contrattazione degli
incentivi e modelli di
relazioni industriali**
Rosario Santucci

Contrattazione degli incentivi e modelli di relazioni industriali
Rosario Santucci

delicatezza e qui può essere solo accennata. Diverse infatti appaiono le conseguenze sul piano applicativo a seconda che siffatta rappresentanza sia “di interessi” oppure “istituzionale”. Nel primo caso, si potrebbe perpetuare l’antagonismo tra le parti sociali; nel secondo caso, si approfondirebbero più “laicamente” le convergenze, specie se il confronto si svolge su profili più tecnici.

Bibliografia

- Biagi M.** (a cura di) (1990), *Retribuzione e redditività. Italia, Europa e Giappone a confronto*, Bologna: Maggioli.
- Id.** (1990), *Per una concertazione delle politiche retributive: le ragioni della flessibilità salariale*, in Biagi M. (a cura di) (1990), *cit.*, p. 157.
- Bonisconti L.** (1988), *I sistemi retributivi legati ai risultati aziendali*, in *RI*, 1988, p. 339.
- Cella G.P.** (a cura di) (1989), *Il ritorno degli incentivi*, Milano: Franco Angeli.
- Carinci F.** (1989), *Flessibilità, retribuzione flessibile e relazioni collettive*, Relazione al seminario della Federmeccanica su *Retribuzione variabile: le relazioni con i risultati aziendali* (Orta S. Giulio 29-30 settembre).
- Cocozza A.** (a cura di) (1989), *Salari e produttività*, Roma: Edizioni lavoro.
- Costa G.** (1989), *Remunerazione variabile, incentivazione e politiche retributive*, in *RI*, p. 273.
- D'Antona M.** (1990), *Diritti sindacali e diritti del sindacato: il titolo III dello statuto dei lavoratori rivisitato*, in *LD*, n. 2, p. 227.
- Della Rocca G.** (1989), *Produttività e salari nelle relazioni industriali. L'esperienza italiana*, Relazione al convegno “*Salari e produttività: esperienze internazionali e italiane*”, Roma, Cnel, 28 aprile 1989 (datt.).
- Filippini R.** (1988), *L'accordo della discordia*, Milano: Franco Angeli.
- Ghera** (a cura di) (1990), *Esperienze diffuse di concertazione e contrattazione nelle relazioni industriali e sviluppo della produttività*, Ricerca svolta dal C.Ri.L.S.R.I. di Napoli per l'Intersind (datt.).
- Ichino A.** (1989), *Incentivazione della produttività o suddivisione del rischio?*, in *PE*, p. 463.
- Magnani M.** (1989), *Le rappresentanze sindacali aziendali vent'anni dopo*, in *QDLRI*, n. 5, p. 49.
- Meade J.**, *Forme diverse di economia della partecipazione*, in Grassini F.A. (a cura di) (s.d.), *Salari e partecipazione*, Bologna: Il Mulino.
- Negrelli S.** (1988), *Diversificazione e nuovi paradigmi dei sistemi di relazioni industriali*, in *DLRI*, n. 2, p. 269.
- Id.** (1989), *Le relazioni industriali nell'impresa*, in Cella G.P. e Treu T. (a cura di) (1989), *Relazioni industriali. Manuale per l'analisi dell'esperienza italiana*, Bologna: Il Mulino.
- Ponzellini** (1987), *La retribuzione per risultati nella contrattazione aziendale*, in *SOrg* 1987, n. 3-4.
- Prosperetti L.** (1989), *Esperienze di gain-sharing in diversi paesi: un'analisi comparativa*, in Cocozza (a cura di), *cit.*
- Regini M.** (1988), *La prospettiva delle relazioni industriali in azienda*, in *DLRI*, n. 1, p. 61
- Regini M. e Sabel C.F.** (a cura di) (1989), *Strategie di riaggiustamento industriale*, Bologna: Il Mulino.
- Santi P.** (1989), *Economia della partecipazione e relazioni industriali*, in *DLRI*, n. 3, p. 423.
- Tosi P.** (1990), *Senza ostacoli di norma*, in *DPLoro*, n. 1, p. 82.
- Treu T.** (1987), *I cinque cerchi della flessibilità*, in *PE*, n. 3, p. 57.
- Id.** (1989a), *L'evoluzione delle relazioni industriali*, in *SImp*, p. 42.
- Id.** (1989b), *Cogestione e partecipazione*, in *DLRI*, n. 4, p. 597.

La contrattazione sugli incentivi nel settore metalmeccanico

Angelo Pandolfo

Sommario

1. La retribuzione “flessibile”: le ragioni di un interesse crescente. **2.** Soggetti e struttura interna degli accordi. **3.** Il rapporto fra vecchie e nuove formule retributive. **4.** Le caratteristiche interne dei meccanismi incentivanti. **5.** Il peso economico degli incentivi. **6.** L’istituzionalizzazione dei rapporti direzionali aziendali/organizzazioni sindacali derivanti dall’amministrazione dei sistemi incentivanti.

1. La retribuzione “flessibile”: le ragioni di un interesse crescente.

Le ricerche e le analisi sul tema della retribuzione “flessibile” si stanno moltiplicando. E forse il primo aspetto sul quale interrogarsi riguarda proprio le ragioni di tale crescente interesse.

Si potrebbe sostenere che questo sia legato ad un bisogno di *semplificazione*. Nelle fasi precedenti gli interpreti delle relazioni industriali erano abituati ad idee-guida forti, capaci di imprimere al sistema contrattuale tendenze marcate (si pensi alle teorizzazioni e alle prassi relative prima all’egualitarismo e poi alla concertazione triangolare). Ora, in assenza di idee-guida altrettanto pronunciate e in presenza di prassi orientate in direzioni meno omogenee, le relazioni industriali risultano indubbiamente più difficili da decifrare. La ricerca di esperienze contrattuali capaci di simboleggiare la fase attuale potrebbe, quindi, essere incentivata da modi di guardare alle relazioni industriali consueti nelle fasi precedenti, anche al di là del valore effettivo delle esperienze in atto.

In una prospettiva diversa, il rilievo dato al tema degli incentivi può essere visto come riflesso dell’intuizione delle potenzialità di un tipo di contrattazione che, trattando di un tema già importante in sé, coinvolge in realtà aspetti ben più ampi delle relazioni industriali. Ebbene, la contrattazione relativa al settore metalmeccanico, che ci accingiamo ad analizzare soprattutto per quanto riguarda il livello aziendale negli anni successivi alla scadenza della moratoria prevista dall’accordo triangolare del gennaio 1983, fornisce argomenti a favore della seconda delle due spiegazioni prospettate, o, almeno, è questa, l’ipotesi che intendiamo sottoporre a verifica. Verifica tanto più utile in quanto a tale contrattazione va riconosciuto una rilevanza particolare, come suggerito non solo dall’importanza economica del settore e dalla presenza al suo interno di imprese che “fanno notizia”, ma anche dalla circostanza che in particolare il settore metalmeccanico pubblico, rientrando nel campo di applicazione del “Protocollo IRI”, è stato parte del più consapevole tentativo di sviluppare formule innovative all’interno delle relazioni industriali.

Anche alla luce di quest’ultima constatazione, non è da considerare casuale che nel campione di accordi esaminati (formato da una cinquantina di accordi) vi sia una prevalenza di intese relative ad aziende del settore pubblico, riflettendo tale scelta la maggiore consistenza che il filone contrattuale in esame ha raggiunto in questo.

La contrattazione sugli
incentivi nel settore
metalmeccanico
Angelo Pandolfo

2. Soggetti e struttura interna degli accordi.

Nell'analizzare questi, come gli altri, aspetti relativi alla contrattazione collettiva del settore, non seguiamo l'andamento avutosi nel corso degli ultimi anni. Altrimenti, la trattazione subirebbe un ampliamento eccessivo. Procedere in questo modo non pregiudica, peraltro, la possibilità di percepire le caratteristiche di tale contrattazione, nella misura in cui, pur essendo via via emersi affinamenti ed innovazioni, si ha modo di rilevare uno schema di fondo comune sia alla fase precedente ai contratti di categoria del 1987 che a quella successiva. Lo conferma anche il fatto che, in più d'un caso, gli accordi più recenti si autodefiniscono come accordi che si muovono in armonia con le intese intervenute sulla stessa materia nella tornata contrattuale precedente.

Gli accordi che qui consideriamo, sono accordi di imprese singole e soprattutto di gruppi. Ma questo non significa affatto che siano accordi sfuggiti al controllo dei livelli sindacali esterni ai luoghi di lavoro, ossia alle organizzazioni territoriali e soprattutto a quelle nazionali. Tutt'altro. Si pensi, come esempio di molte altre formule analoghe, a questa dell'accordo Aeritalia: "Il giorno 14 dicembre 1988 si sono incontrati in Roma: l'Associazione nazionale sindacale Intersind, l'Aeritalia S.p.a., la Fim-Fiom-Uilm nazionali e territoriali, le RSA delle unità sociali...". Dunque, una pluralità di presenze, legate a tendenze generali delle relazioni industriali, che trovano, altresì, ampia motivazione nelle dimensioni delle imprese e in particolare dei gruppi implicati nelle vicende contrattuali in esame.

Nel nostro caso, tali presenze rilevano anche come presupposto di fatto, che rende credibile l'osservazione secondo cui il sindacato esterno ha svolto un ruolo di stimolo a favore delle soluzioni più innovative, anche a fronte di remore talora espresse dalle rappresentanze aziendali riguardo al collegamento di quote di retribuzione a variabili aziendali (Squarzon 1989, p. 45). Ma soprattutto la presenza di agenti contrattuali comuni può essere visto come elemento che concorre a spiegare l'omogeneità dello schema formale degli accordi, a cui prima alludevamo. Questo è, in genere, articolato nei seguenti punti: presa d'atto del fatto che l'impresa ha fornito alle organizzazioni sindacali le informazioni dovute a norma del contratto di categoria; indicazione di una serie di obiettivi aziendali variamente combinati, quali il completamento di precedenti piani di ristrutturazione, l'incremento della competitività, una maggiore efficienza, l'aumento della produttività; la previsione di una serie, più o meno ampia, di aggiustamenti organizzativi e tecnologici; la previsione di misure attinenti alla prestazione di lavoro (come l'orario di lavoro) e, appunto, agli incentivi.

Come si vede, dunque, uno schema già di per sé indicativo. Il fatto che gli accordi si aprano con il richiamo ai diritti di informazione a favore delle organizzazioni sindacali rende subito evidente che la disponibilità sindacale è legata a strumenti in grado di far conoscere l'impresa anche come realtà economica di carattere dinamico. Di esso, pur trattandosi di punti privi di un'immediata efficacia normativa, risultano carichi di implicazioni anche le premesse in cui "si conviene", "si concorda" sull'opportunità di perseguire i predetti obiettivi aziendali o, quanto meno, "si ribadisce" questa esigenza. Il collegamento della retribuzione a parametri riconducibili a tali obiettivi appare, quindi, connesso ad un atteggiamento più generale, che sembra superare la semplice predisposizione di meccanismi retributivi capaci di registrare l'andamento di variabili a cui, al di là di riflessi retributivi, si è indifferenti.

3. Il rapporto fra vecchie e nuove formule retributive.

È questo un problema che si può considerare da diversi punti di vista. Rinviando a dopo la considerazione delle differenze qualitative, è in tanto interessante chiedersi se le nuove formule di incentivazione abbiano sostituito voci retributive preesistenti oppure siano inserite come elemento ulteriore nella già complicata struttura della retribuzione. Questo quando è chiaro che la scelta della sostituzione è quella che più può incrementare gli spazi salariali a disposizione delle nuove forme di incentivazione.

Ebbene, più accordi cercano di favorire l'introduzione di quote di retribuzione variabile recuperando risorse da quanto destinato al premio di produzione (in più di un caso si prevede che parte della nuova voce vada «scomputata dall'ammontare complessivo del premio di produzione in atto»; l'accordo Zanussi del maggio 1987, ad esempio, programmando una ridefinizione degli elementi retributivi aziendali di carattere collettivo che colleghi «incremento delle retribuzioni e nuova produttività», prevede che «orientativa-

mente si utilizzeranno a tale scopo ... anche quote facenti parte dell'attuale struttura disponibile, per sua natura, ad essere collegata ad eventi variabili del produrre e comunque a risultati definibili (ad esempio: premio di produzione, terzo elemento) ». In qualche caso, in particolare nei primi anni considerati, contestualmente all'introduzione della nuova voce si incrementa l'entità del terzo elemento o lo si istituisce *ex novo* ovvero si incrementa contemporaneamente terzo elemento e premio di produzione. Come dire che le parti, pur avendo più ampi spazi salariali, ne utilizzano solo una porzione a favore delle nuove voci retributive.

In ogni caso, in questi accordi non si registra, né poteva essere diversamente, una riconsiderazione profonda della struttura retributiva. Questa è di competenza dei contratti di categoria, dai quali, come accade per il contratto del settore pubblico, vengono importanti riconoscimenti per la istituzione tramite accordi decentrati di « premi incentivanti collegati a parametri obiettivi, o per la trasformazione di forme improprie esistenti ... » (art. 9 - parte generale sez. III, c.n.l., 1987), ma non certo una ristrutturazione funzionale ad un immediata modifica degli equilibri interni alla struttura retributiva. Questo non significa che le nuove voci non abbiano spazi, ma certo, a quadro generale fermo, possono crescere soprattutto per accumuli successivi nell'ambito degli incrementi salariali via via disponibili a livello decentrato piuttosto che per assorbimento di risorse già destinate ad altri istituti.

**La contrattazione sugli
incentivi nel settore
metalmeccanico**
Angelo Pandolfo

4. Le caratteristiche interne dei meccanismi incentivanti.

Una caratteristica ricorrente nelle voci incentivanti contrattate è rappresentata dalla complessità dei parametri aziendali presi a riferimento. Mentre nei sistemi di cottimo tradizionale ci si limitava a misurare le quantità prodotte, i nuovi sistemi risultano legati ad indicatori più complessi, fra l'altro connessi alla realizzazione di obiettivi di uniformità e qualità e, più in generale, ai rendimenti di sistema.

Le scelte risultano diversificate in relazione alle esigenze avvertite dalle imprese, ma comunque all'interno di un quadro che conferma l'originalità di queste esperienze. In più accordi si fa riferimento alla produttività, determinata volta a volta tenendo conto del rapporto tra fatturato e spese per il personale, fra ore lavorate ed ore lavorabili, fra valore aggiunto e costo del lavoro. In altri casi si considerano un complesso di parametri (produttività, efficienza, qualità, efficacia, presenza/assiduità) di cui gli accordi stessi provvedono a fornire delle definizioni. Di notevole interesse risultano le soluzioni che riferiscono i parametri — individuati o meno già in sede di accordo — ad articolazioni subaziendali (area, ufficio, ecc.). In queste ipotesi, i rappresentanti aziendali o organismi misti *ad hoc* possono essere chiamati a concordare obiettivi specifici da perseguire nei diversi ambiti.

Rispetto a questi aspetti, è comunque opportuno considerare in modo particolare la tornata contrattuale più recente, in quanto consente di evidenziare una diversificazione di carattere qualitativo all'interno delle soluzioni improntate alla variabilità della retribuzione.

Da questa viene senz'altro la conferma della tendenza ad inserire in modo stabile le nuove voci nella struttura retributiva, secondo l'impostazione sopra richiamata.

Tendenza che risulta diffusa nelle imprese pubbliche. In questo ambito, gli accordi definiscono variabili alquanto sofisticate. Valga un esempio tratto dall'accordo Aeritalia del dicembre 1988. Qui si fa riferimento a variabili come l'*efficienza/qualità*, volta misurare direttamente « il rapporto tra le prestazioni congiunte di più soggetti e funzioni ed i volumi fisici di produzione realizzata e qualitativamente conforme »; la *qualità del servizio*, misurata attraverso « il rapporto tra il valore consuntivo delle perdite tecniche, qualitative ed organizzative imputabili e quello preventivo corrispondente al dato dell'esercizio precedente »; l'*efficacia*, rappresentata dal « grado di rispondenza tra gli obiettivi programmati dall'azienda e quelli effettivamente realizzati (siano essi afferenti a prodotti fisici, progetti, prove, ecc.) nell'arco del trimestre ». In altri casi, in cui è in gioco una profonda revisione dell'organizzazione produttiva e del lavoro, il sistema incentivante è chiaramente finalizzato a favorirne l'applicazione. In questo modo, le forme di retribuzione variabile risultano inserite in un più ampio contesto di interventi volti ad agevolare un *trend* favorevole degli andamenti aziendali. E la previsione di incrementi retributivi legati a tale *trend* svolge un importante ruolo di sostegno, come previsione che rende evidente la convenienza ad assecondare i cambiamenti richiesti nell'organizzazione aziendale. Si veda, ad esempio, il premio di risultato operativo di cui all'accordo ILVA del maggio 1989, posto a « valle dell'attuazione delle diverse azioni di revisione organizzativa e gestionale, ed in particolare

La contrattazione sugli incentivi nel settore metalmeccanico
Angelo Pandolfo

della ridefinizione degli standard base di produzione » (il meccanismo incentivante di questo accordo, che comprende anche il premio risultato economico, guarda comunque non solo all'attuazione dei programmi produttivi ma anche ai risultati economici).

Esperienze caratterizzate in direzioni analoghe si rinvencono, anche nel settore privato. Si veda, ad esempio, l'accordo Zanussi del settembre 1988, che fa seguito all'accordo del 1987. In tale accordo, in attesa di dare completa attuazione al protocollo per quanto riguarda le "quote di retribuzione aziendale collegata a parametri concordati", si pattuisce l'erogazione di un importo annuo commisurato al "consuntivo annuale della maggiore efficienza del fattore lavoro conseguita da ciascuna unità produttiva" nonché di un importo trimestrale "correlato proporzionalmente ai valori produttivi di programma trimestrale, annualmente comunicato e trimestralmente aggiornato dell'unità produttiva".

In ogni caso, si ha modo di rilevare come l'individuazione delle variabili aziendali a cui si lega l'incentivo è, a sua volta, una variabile dipendente da più fattori, non solo di ordine tecnico-produttivo. Difatti, si colgono differenze sicuramente riconducibili alla specificità dei cicli e dei processi produttivi (la scadenza è, ad esempio, un elemento di particolare importanza per le imprese che lavorano a commessa, come gli indici di funzionamento degli impianti lo sono per le aziende di processo, e così via), ma si ha l'impressione che incidano anche fattori di carattere più squisitamente socio-culturale attinenti agli stili di governo dell'impresa attuati dal *management*.

A fronte della distinzione, che ha avuto un certo seguito, fra incentivi di *prestazione* ed incentivi di *risultato* (Della Rocca 1985, p. 10), si può dire che appare limitata la diretta considerazione della prestazione del singolo. Talora, il collegamento di quote retributive ad "incrementi certi e misurabili della prestazione" è previsto espressamente, ma certo l'entità di tale specifica quota risulta limitata: si veda l'accordo del raggruppamento ferroviario Breda del dicembre 1988, in cui al raggiungimento dell'obiettivo di 1.600 ore/anno di prestazione media si fa corrispondere un'erogazione di L. 10.000 mensili pro-capite nonché un importo ulteriore di pari ammontare a favore di ciascun lavoratore che supera personalmente tale numero di ore. Comunque, i premi di presenza, come tali, rappresentano un'eccezione rispetto alla regola costituita dal riferimento alla *performance* di sistema (più frequente è invece l'incidenza negativa delle assenze sui meccanismi incentivanti previsti). In prevalenza, gli accordi direttamente definiscono obiettivi di carattere produttivo piuttosto che regole di condotta. E, quindi, a parte la "normazione" dell'attività lavorativa indirettamente insita nell'indicazione degli obiettivi, i meccanismi incentivanti previsti si presentano in genere come incentivi di risultato, fermo restando che ai fini dell'attribuzione all'uno o all'altro tipo nell'ambito della predetta tipologia occorrerebbe considerare le caratteristiche del sottostante processo produttivo e il grado di precettività della prestazione derivante da altre normative.

Su di un piano diverso, rispetto a quello proprio degli accordi fin qui considerati, possono collocarsi quelle soluzioni contrattuali che risultano ispirate piuttosto ad una scelta di semplice flessibilizzazione di quote del salario. È questo, ad esempio, il caso dell'accordo FIAT del luglio 1989, che definisce l'applicazione dell'accordo del luglio 1988. L'indicatore qui assunto deriva dalla combinazione ponderata di quattro parametri: ricavi netti/numero di dipendenti; ricavi netti/capitale investito netto; patrimonio netto/capitale investito netto; spese di garanzia/ricavi netti (vedi anche l'accordo Olivetti in cui si assume un indicatore globale, rappresentato dal rapporto fra utile operativo lordo e fatturato di gruppo). Si tratta, come si vede, di soluzioni che tengono conto di indicazioni di redditività economico-aziendale piuttosto che di parametri quali la produttività (Ichino 1989, p. 473).

Alla luce del diversificato quadro di esperienze esistenti, si può, peraltro, abbozzare una distinzione fra due grandi categorie di soluzioni, sia pure aventi confini non distinguibili in modo netto e non irrilevanti sovrapposizioni.

Da una parte, si può parlare di accordi di "concertazione salariale", tramite cui si collegano andamenti salariali all'andamento di indicatori aziendali globali, attinenti soprattutto alla sfera della redditività dell'impresa.

La seconda categoria, per la quale più propriamente si può parlare di accordi di produttività, si caratterizza per l'individuazione di specifici obiettivi di efficienza, di cui si prevede un'articolazione per unità produttiva e/o altri ambiti aziendali.

La circostanza che in questo secondo caso sia più facilmente perseguibile un adattamento dei gruppi di lavoratori interessati consente di parlare di formule, sia pure nuove, di incentivazione, qualificazione che si attaglia di meno alle soluzioni che fanno riferimento ad indici globali, in particolare quando si adottano indicatori che direttamente richiamano la

redditività dell'impresa e non la sua efficienza interna. Distinzione, questa, che assume rilievo in quanto si fa corrispondere a quest'ultimo tipo di formule un interesse particolare, legato all'esigenza di adeguarsi anche sul piano retributivo alla variabilità di mercati incerti (Ichino 1989, p. 473).

Posto che può essere diversa la posizione delle imprese rispetto a tale interesse e, comunque, non escludendo che l'adozione di soluzioni nell'uno o nell'altro senso è condizionata da una molteplicità di variabili, gli accordi esaminati consentono di stabilire una certa relazione fra assetti partecipativi delle relazioni industriali e l'adozione di veri e propri accordi di produttività. Vi si ritrovano, infatti, accordi di imprese aventi relazioni industriali improntate ad una limitata valorizzazione della partecipazione sindacale, che fanno ricorso ad indici globali e più direttamente proiettati sulla redditività, ma non il contrario, ossia accordi di produttività da parte di imprese scarsamente partecipative. E ciò è facile da comprendere. Trattandosi di definire obiettivi che coinvolgono direttamente i lavoratori a livello di gruppo, è difficile pensare che si possa prescindere dalle loro rappresentanze collettive, sia in termini di articolazioni degli obiettivi che di controllo sulle modalità di perseguimento degli stessi. Avere un sistema di relazioni industriali già ispirato ad una filosofia di tipo partecipativo si rivela, quindi, una risorsa. E se questo è vero, è vero anche il contrario. Volendo perseguire gli obiettivi tipici degli accordi di produttività, la mancanza di un sistema del genere può rivelarsi un ostacolo o, quanto meno, fonte di difficoltà. E, dunque, se obiettivi del genere verranno ritenuti utili, potrà assistersi a dinamiche innovative sul fronte delle relazioni industriali in generale.

La contrattazione sugli incentivi nel settore metalmeccanico
Angelo Pandolfo

5. Il peso economico degli incentivi.

Non è facile pervenire a dare delle indicazioni generali in merito all'entità delle voci incentivanti contrattate negli ultimi anni, dato il quadro piuttosto variagato ed anche le difficoltà di cogliere tutti i riflessi delle varie soluzioni concordate.

Si capisce bene che l'interesse per la consistenza economica di tali voci non è fine a se stesso. Attraverso la sua rilevazione, si vorrebbe capire se esse hanno raggiunto soglie tali da renderle davvero efficaci. Senonché, bisognerebbe conoscere tali soglie per poterle confrontare con l'entità delle voci in questione e, d'altro canto, l'efficacia incentivante di queste risulta legata anche ad aspetti qualitativi. Non a caso si sono richiamati anche i profili motivazionali (Cella 1989, p. 34).

Pur con queste premesse, può essere utile farsi un'idea della portata di qualche disciplina contrattuale, così riassumibile:

1) Raggruppamento Selenia-Elsag, accordo del 12 febbraio 1989: il premio, differenziato in base ai parametri retributivi per livello indicati nello stesso accordo (240/100), risulta legato al raggiungimento di obiettivi prefissati di risultato gestionale (da definire da parte delle aziende del raggruppamento, rapportando il risultato aziendale prima della politica di bilancio al valore della produzione o dei ricavi) e di produttività (da definire da parte delle aziende, tenendo conto del rapporto ore lavorate/ore lavorabili e fatturato realizzato/fatturato atteso). L'importo del premio di risultato annuale è fissato per gli anni 1989, 1990 e 1991 in un ammontare che, prendendo a riferimento la quinta categoria, è di L. 1.501.315 annue per il 1989, di L. 1.611.840 per il 1990 e di L. 1.772.370 per il 1991. In ciascun anno, facendo sempre riferimento alla quinta categoria, viene anticipata, divisa in dodici quote, una parte del premio annuo pari a L. 442.105. Trimestralmente, previa verifica del raggiungimento di risultati positivi sulla base degli indici trimestrali di produttività, vengono anticipate L. 460.530 nel 1989, L. 663.155 nel 1990 e L. 773.690 nel 1991. A chiusura di ciascun esercizio, si verifica il risultato gestionale e, se raggiunto l'obiettivo prefissato, si procede al conguaglio con l'erogazione della differenza fra l'ammontare annuale del premio e quanto erogato a seguito delle verifiche trimestrali nonché nelle anticipazioni mensili. Il premio è considerato già "comprensivo dell'incidenza sugli istituti di legge e di contratto" ed escluso dal computo del trattamento di fine rapporto nonché dalla base di calcolo delle maggiorazioni;

2) Società Fincantieri-Cantieri navali italiani, accordo del 30 settembre 1988. Viene previsto un sistema di "produttività a scalini trimestrali", i cui "effetti di ricaduta salariale si determinano solo in caso di arrivo e stazionamento sullo scalino previsto come obiettivo di produttività". Per un periodo sperimentale di diciotto mesi, al raggiungimento dei miglioramenti di produttività concordati per il trimestre in ciascuna unità aziendale scatta una "aggiunta salariale lorda, per ogni ora prestata nel trimestre preso in esame, senza riflesso

La contrattazione sugli incentivi nel settore metalmeccanico
Angelo Pandolfo

alcuno sugli istituti di legge e contratto nonché sul tfr, nella misura mensile ...”, in valore medio aziendale di L. 11.000 nei primi quattro trimestri e di L. 10.000 nei successivi. Tali importi sono da proporzionare in funzione del livello di inquadramento. Le assenze dovute a ferie, festività, malattie di più di quattordici giorni o accompagnate dal ricovero ospedaliero o ad altre cause non compromettono il diritto al premio, che tuttavia per i relativi periodi viene ridotto all'80%.

Come risulta anche da questi esempi, le nuove forme di incentivazione tendono a produrre minori differenziazioni orizzontali rispetto a forme precedenti, circostanza che ha certamente agevolato la disponibilità sindacale. Negli accordi si nota, del resto, un evidente sforzo di ampliare le fasce di lavoratori coinvolti, fino a raggiungere non solo gli “indiretti” ma anche lavoratori impegnati in attività di progettazione. Certamente, questo è il rovescio della medaglia, le voci in questione non sembrano tali da costituire un'alternativa alle politiche meritocratiche di tipo individuale.

6. L'istituzionalizzazione dei rapporti direzioni aziendali/organizzazioni sindacali derivanti dall'amministrazione dei sistemi incentivanti.

Favorite da sistemi di relazioni industriali di tipo partecipativo, le forme incentivanti moltiplicano le occasioni di istituzionalizzazione dei rapporti fra imprese e sindacati su temi centrali della vita aziendale, quali sono appunto i parametri a cui si lega la variabilità della retribuzione. Valga un esempio, tratto ancora dall'accordo Aeritalia, in cui si prevede la costituzione di gruppi di lavoro formati dalle direzioni aziendali e da rappresentanti delle strutture sindacali di base ed aventi compiti “a monte” e “a valle” dell'attivazione dei meccanismi incentivati. Tali gruppi, infatti, hanno il “compito di definire i valori, area per area, della efficienza operativa, tecnologica, qualitativa ed organizzativa e del tasso di attività”, con il diritto dei componenti di provenienza sindacale a ricevere “ogni informazione utile a garantire adeguati livelli di visibilità del sistema, compatibilmente con gli strumenti gestionali in atto”. Il controllo sulla fase di attuazione, nonché l'adozione di aggiustamenti suggeriti dall'esperienza applicativa, è affidata ad una fitta rete di incontri dei gruppi di lavoro, con la previsione di istanze extra-aziendali (territoriali e nazionale) in caso di difformità di pareri all'interno dei gruppi stessi.

Bibliografia

G.P. Cella, *Gli incentivi nelle relazioni industriali*, in Cesos, *Il ritorno degli incentivi*, Milano, 1989.

A. Ichino, *Incentivazione della produttività o suddivisione del rischio?* in *PE*, 1989.

G. Della Rocca, *Relazioni industriali e incentivi*, in *Il progetto*, 1985.

C. Squarzon, *Gli incentivi salariali nella contrattazione collettiva*, in Cesos, *Il ritorno degli incentivi*, Milano, 1989.

La contrattazione sugli incentivi nel settore della grande distribuzione commerciale

Antonio Viscomi

Sommario

1. I parametri di valutazione. 2. Indicatori tecnico-produttivi. 3. Indicatori economico-aziendali. 4. Qualche riflessione. 5. Il rischio di gestione unilaterale. 6. Le modalità di erogazione. 7. “Renitenze”. 8. Il controllo sindacale. 9. La struttura contrattuale. 10. Conclusioni.

1. I parametri di valutazione.

A partire dagli ormai classici lavori di Weitzman e Meade, la problematica dell'economia della partecipazione e degli incentivi in particolare, ha accumulato una quantità di analisi scientifiche e ricerche teoriche da rendere necessaria la preliminare esplicitazione del paradigma (o modello) interpretativo che il ricercatore intende assumere. Non tanto (o non solo) per ragioni di chiarezza espositiva, dal momento che difficilmente possono essere eliminati i problemi di adattamento della realtà ad una tipologia formale, quanto, piuttosto, per specificare gli elementi che — sia sul piano strutturale, sia su quello funzionale — caratterizzano le concrete esperienze di incentivazione nel settore della grande distribuzione. A tal fine opportuna si presenta una lettura che, attraverso la individuazione dei parametri di riferimento, individui gli obiettivi perseguiti dalle parti contraenti.

Seguendo una distinzione diffusa in letteratura (per tutti: A. Ichino 1989; Prosperetti *et al.*, 1989) si possono distinguere i sistemi incentivanti fondati su indicatori *tecnico-produttivi* in senso lato, da quelli basati su indicatori *economico-aziendali*. I primi collegano una parte della retribuzione ad un indicatore di performance che è “generalmente espresso dalla produttività del lavoro” (Prosperetti, *op. cit.*, p. 5). I secondi considerano il miglioramento della performance aziendale in riferimento a parametri generali (fatturato, margine operativo, utile). Evidentemente sono possibili sistemi *misti* con parametri composti tecnico-economici.

2. Indicatori tecnico-produttivi.

Nell'ambito dei contratti esaminati — stipulati tanto nella tornata del 1985 (accordi: Coin, Esse Lunga, La Rinascente, Pam, Sgs, Standa), quanto in quella più recente (La Rinascente, Sgs, Sirea, Standa) — rinviano ad indici prevalentemente di natura tecnico-produttiva gli accordi Pam ed Esse Lunga. Questo correla il premio di produttività per tutto il personale dipendente alla “*effettiva prestazione lavorativa*” (giornaliera e/o oraria). Quello — accanto al tradizionale premio aziendale — prevede come riferimento per la determinazione del premio di produttività relativo al personale dei depositi, la variazione annua dell'indice costituito dal rapporto tra “*volumi di merce movimentata*” nell'anno ed ore effettivamente lavorate nel medesimo periodo. L'eventuale variazione positiva dà luogo alla “messa a disposizione” da parte dell'azienda di una somma per ogni singolo deposito.

La contrattazione sugli incentivi nel settore della grande distribuzione commerciale
Antonio Viscomi

Per la determinazione delle quote individuali si dividerà l'importo globale del premio per le ore effettive di lavoro annuale di tutto il personale; di poi, il valore orario così determinato sarà moltiplicato per il numero delle ore lavorate nell'anno da coloro ai quali spetta il premio, "ottenendo in tal modo la quota individuale da liquidare".

3. Indicatori economico-aziendali.

Una maggiore diffusione presentano, viceversa, i contratti con prevalenti indici economico-aziendali.

Il "regolamento della partecipazione ai risultati per il personale dipendente dall'Euromercato", allegato al contratto integrativo del 9 febbraio 1985, individua come base di calcolo per la determinazione del premio di "partecipazione ai risultati" l'*utile di partecipazione*, e, cioè, il risultato della differenza fra utile lordo e costi di lavoro al netto dello stesso premio. A sua volta l'utile lordo è dato dalla differenza fra la somma delle vendite al netto iva, degli incassi diversi, degli affitti dei negozi, dei ristorni e promozioni da un lato, e la somma del costo del venduto e delle differenze inventariali dall'altro. La formula per il calcolo delle variazioni del premio di partecipazione è data dal rapporto fra l'utile di partecipazione dell'anno in corso e l'utile di partecipazione budget/obiettivo moltiplicato cento.

Per la Standa s.p.a. rileva — sia nell'accordo del 3 giugno 1989 che in quello precedente — il *fatturato* netto, deflazionato sulla base degli indici Istat, a parità di ore lavorate, rispetto all'analogo rapporto dell'anno precedente. Evidentemente, il fatturato sarà quello globale per il premio a livello di società; quello della filiale o della sede per il premio ad esse relativo. Parimenti l'accordo Sgs del 30 aprile 1985 prevedeva come "parametro tecnico" — funzionale al "parametro politico alla base del concetto di produttività", e, cioè, il "servizio alla clientela" — il rapporto tra fatturato dell'anno in corso e quello dell'anno precedente, netti e depurati del tasso di inflazione "alimentare" intervenuto a parità di unità di vendita. Nel successivo contratto del 15 dicembre 1988 i parametri tecnici finalizzati a misurare gli incrementi di fatturato reale e di produttività, ai quali rapportare le quote retributive per l'insieme dei dipendenti, sono diventati due: da un lato il rapporto fra fatturati dell'anno in corso e di quello (del 1987 assunto come) base; dall'altro il rapporto tra fatturato ed organico medio.

Fanno riferimento alla *vendita* gli accordi Coin e Sirea. Il primo fonda il sistema sul rapporto fra "vendite annue di ciascuna filiale, al netto dell'iva, sull'anno precedente, pari all'inflazione aziendale su base annua convenzionalmente assunta, maggiorata di tre punti percentuali". Il secondo si basa sul rapporto tra vendite nette annue (depurate dall'indice di inflazione Istat) ed organico medio.

Più complesso il sistema elaborato dall'accordo La Rinascente. Il "premio di produttività" è finalizzato a remunerare in proporzione gli incrementi di fatturato (netto) di ogni anno rispetto all'anno precedente, depurati gli effetti dell'inflazione ed a parità di ore lavorate, a condizione di "mantenimento del salario reale rispetto all'inflazione" (si crea, così, un rapporto inversamente proporzionale fra dinamica salariale reale ed ammontare del premio). A tal fine l'azienda è suddivisa nei diversi tipi di sedi di vendita (divisioni/canali); ciò consente di calcolare il fatturato pro-capite, dividendo quello annuale di ogni canale (al netto iva e depurato dall'indice di inflazione) per l'organico reale del canale interessato.

4. Qualche riflessione.

La lettura delle disposizioni contrattuali origina non poche perplessità, sulle quali è forse opportuno riflettere fin da ora. Se, infatti, il collegamento dell'incentivo alla effettiva prestazione lavorativa ovvero alla quantità di merce "movimentata" in una data unità spazio-temporale, ripresenta, in sostanza, uno schema tradizionale finalizzato a controllare ed incrementare l'esecuzione di comportamenti tanto individuali quanto collettivi (in tal caso sollecitando "un certo grado di cooperazione" fra le persone: Ceri, 1989), meno scontata è la funzione degli incentivi che correlano l'erogazione monetaria ad indicatori economico-aziendali, rendendo "impossibile o estremamente difficile cogliere il nesso tra qualità-quantità del lavoro e livello retributivo" (Zoppoli, 1989, p. 85). E ciò soprattutto ove si consideri che talvolta, come nel caso de La Rinascente, il complesso sistema correttivo elaborato ha impedito l'erogazione (dal 1985 al 1987) del premio a causa proprio

di elementi esogeni all'azienda quali l'andamento dell'inflazione e la dinamica salariale (cfr. Negrelli, 1989, p. 53).

Invero, assumendo come validi — e soprattutto generalizzabili (v. infatti Della Rocca, 1989, p. 21) — i risultati del modello proposto (per tutti: A. Ichino, 1989) può ipotizzarsi che l'opzione favorevole ai sistemi fondati su indicatori economico-aziendali abbia come obiettivo (non tanto l'incremento della produttività quanto) di consentire una maggiore flessibilità delle retribuzioni, da un lato contribuendo a ridurre i costi derivanti da incertezza nel mercato, dall'altro rendendo la forza lavoro "parzialmente partecipe al rischio di impresa" (A. Ichino, 1989, p. 465). Ciò comporta una (neanche tanto) "implicita richiesta di cooperazione" (Prosperetti *et al.*, 1989, p. 6) e di maggior "coesione fra managers e dipendenti per rendere l'impresa più adattabile alle diverse situazioni di mercato" (*ibidem*).

**La contrattazione sugli
incentivi nel settore
della grande
distribuzione
commerciale**
Antonio Viscomi

5. Il rischio di gestione unilaterale.

A tale stregua possono individuarsi alcuni nodi problematici. Relativamente alla dimensione collettiva-sindacale ci si può chiedere, infatti, se l'assunzione di indicatori economico-aziendali richieda non solo un clima bensì un modello più intensamente partecipativo di relazioni industriali, soprattutto in riferimento all'assunzione delle decisioni capaci di influenzare l'andamento di quegli stessi indicatori. Come dire, cioè, che altrimenti gli incentivi, — pur formalmente contrattati — rischiano di tradursi in una sostanziale erogazione (e gestione) unilaterale dovuta alle scelte manageriali ed alle fluttuazioni di mercato (cfr. Della Rocca, 1989, p. 18 ss.). Nel settore della grande distribuzione, peraltro, il dubbio di trovarsi di fronte ad una "suddivisione del rischio" più che ad una "incentivazione della produttività" (Ichino), diviene ancora più intenso ove si ricordi che l'articolazione del sistema contrattuale privilegia il livello nazionale rispetto a quello aziendale e territoriale. In relazione poi al livello individuale occorre interrogarsi sulla effettiva capacità incentivante di tali sistemi e sulla stessa possibilità dei lavoratori di comprenderne e valutarne le componenti, condizione questa che è garanzia contro ogni forma di "unilateralità implicita" (Della Rocca, 1989, p. 22; Squarzon, 1989).

6. Le modalità di erogazione.

Anche per quanto riguarda le modalità di erogazione è necessario differenziare i vari modelli presenti nella contrattazione esaminata.

Anzitutto può segnalarsi la permanenza del tradizionale premio aziendale (in genere mensile e parametrato) accanto ai più innovativi sistemi di incentivazione (cfr. p. es. gli accordi Standa ed Euromercato).

In secondo luogo deve evidenziarsi la presenza di clausole che garantiscono al lavoratore almeno una parte dell'ammontare annuo dell'incentivo (cfr. Esse Lunga, Coin, Euromercato) ovvero di clausole che ne stabiliscono un limite massimo (Euromercato, Standa).

Altri accordi prevedono una ripartizione interna dell'incentivo in una quota fissa (generalmente eguale per tutti) ed una quota variabile rapportata al conseguimento degli obiettivi (Sirea).

A volte l'articolazione del sistema incentivante segue la stessa organizzazione aziendale, così che alla suddivisione fra sede centrale ed unità periferiche corrisponde una ripartizione del premio fra i due livelli, con l'obiettivo di incentivare il contestuale incremento dell'indice globale e di quello parziale (Standa).

Sistemi più complessi sono previsti dagli accordi relativi alla Società Generali Supermercati ed a La Rinascente. Il primo affianca al premio aziendale fisso e parametrato le quote retributive per obiettivi aziendali differenziate a seconda che siano stati raggiunti ambedue i parametri considerati, ovvero uno solo ovvero ancora nessuno dei due; a queste quote si sommano quelle ulteriori per obiettivi specifici di supermercato e deposito. Le quote sono uguali per tutti i dipendenti. Nel contratto de La Rinascente si prevede, sempre accanto al premio aziendale, l'erogazione dell'incentivo a condizione che l'incremento del fatturato sia pari a due punti percentuali. Gli incrementi inferiori non danno luogo ad alcuna corrispondenza ma "saranno considerati utili" per l'anno successivo. A fronte poi di un incremento percentuale del fatturato (pari a tre punti) delle sedi di vendita scatta una erogazione monetaria che, tuttavia, "assorbe anche l'eventuale quota di divisione/canale".

La contrattazione sugli incentivi nel settore della grande distribuzione commerciale
Antonio Viscomi

Particolari indennità professionali sono regolate dai contratti Standa ed Sgs per figure qualificate (capi reparto, gastronomi, macellai ecc.).

La distribuzione dell'incentivo avviene generalmente con cadenza annuale, salvo che l'incentivo non sia suddiviso in quota fissa (generalmente a cadenza mensile) e quota variabile (annuale). È prevista una erogazione esclusivamente mensile per i premi aziendali e per gli incentivi di presenza e prestazione contrattati alla Pam ed alla Esse Lunga. Infine, da tutti i contratti considerati le somme erogate sono escluse dal calcolo del T.F.R. e non sono considerate nel computo della retribuzione globale di fatto.

7. "Renitenze".

Alcune osservazioni. Anzitutto in nessun accordo è prevista la variabilità in negativo dei premi a fronte di variazioni negative degli indicatori, mentre sono previste forme di "garanzie" dell'erogazione monetaria, oltre al mantenimento dei tradizionali premi aziendali. D'altro canto, le aziende hanno spesso imposto un tetto massimo oltre il quale l'incentivo (anche a fronte di corrispondenti aumenti dei livelli di produttività) non viene corrisposto. Questa circostanza è già stata più volte sottolineata in letteratura e diversamente interpretata da alcuni come funzionale ad una "gradualità" nella introduzione di sistemi di flessibilizzazione salariale (Prosperetti *et al.*, op.cit., p. 10); da altri (Della Rocca, 1989) come espressione di una sorta di "renitenza" sia da parte del sindacato che delle imprese a "promuovere una vera e propria filosofia di gain-sharing". Ed in effetti le clausole di garanzia si manifestano, già sul piano logico, come incongrue rispetto all'obiettivo perseguito con l'incentivazione (sia esso quello della flessibilizzazione salariale o dell'incremento della produttività), trasformando l'erogazione monetaria in una forma aggiuntiva e non già (almeno parzialmente) sostitutiva del salario tradizionale (Squarzon, 1989).

Relativamente, infine, all'esclusione delle somme erogate dalla retribuzione utile ai fini del T.F.R. e di quella "globale di fatto", è evidente l'intento di evitare un sovraccarico economico per le imprese, ma anche quello di promuovere il sistema incentivante. V'è da ricordare, al riguardo, che in altri paesi questa volontà promozionale si è tradotta in specifici interventi legislativi di defiscalizzazione delle quote flessibili.

8. Il controllo sindacale.

Un altro, e conclusivo, profilo di estremo interesse è quello relativo al controllo dei sistemi incentivanti. Si tratta di verificare se all'introduzione di prassi salariali correlate alla performance (in particolare aziendale) corrisponda anche l'instaurazione di principi e procedure di partecipazione delle rappresentanze dei lavoratori.

Effettivamente, la contrattazione sugli incentivi è caratterizzata dalla previsione di organismi istituzionalizzati di confronto fra le parti. Le Commissioni — variamente denominate: commissione tecnica, quella prevista dagli accordi La Rinascente, Coin e Pam; commissione nazionale, per la Standa; commissione permanente per la partecipazione, quella istituita all'Euromercato — e gli Osservatori — costituiti come strutture bilaterali a sé stanti, ovvero come organi delle commissioni — hanno la funzione di "consentire la trasparente lettura dei dati, il loro controllo e la loro verifica in riferimento ai parametri di misurazione delle quote retributive per obiettivi" (acc. Standa, relativamente ai compiti dell'istituendo osservatorio).

Nei contratti in cui non è prevista la costituzione di alcun organismo bilaterale, le parti rinviando la verifica e la soluzione delle eventuali questioni tecniche a (generici) momenti di incontro e verifica successivi, riservandosi, evidentemente, uno spazio di negoziazione molto ampio (cfr. accordi Esse Lunga e Pam-depositi).

È da ricordare, peraltro, che il c.c.n.l. del 1987 prevede la istituzione — a livello nazionale — sia dell'Osservatorio che della Commissione Paritetica con compiti di studio delle iniziative adottate dalle parti (in materia di occupazione, mercato del lavoro, formazione e qualificazione professionale) e di garanzia per il rispetto delle intese fra loro intercorse. Appare evidente che la contrattazione aziendale non è un "mero riflesso" delle esperienze praticate a livello centrale, ma anzi "le sopravanza quanto ai risultati rilevanti proprio sotto il profilo della partecipazione e della cooperazione" (Ghera, 1990). A tale stregua riceve conferma l'opinione di chi ritiene che i sistemi incentivanti possono, almeno potenzial-

mente, offrire ai sindacati nuovi strumenti di democrazia sui luoghi di lavoro e di controllo dell'impresa (Cella, 1989).

9. La struttura contrattuale.

Altro problema è se la attuale struttura sindacale (e contrattuale) del settore — che trova il suo baricentro negli organismi di categoria — consenta uno sviluppo nella direzione indicata. Il coinvolgimento degli organismi di categoria — evidenziato dalla circostanza che tutti i contratti esaminati sono stati sottoscritti da una parte sindacale complessa — rischia di ingabbiare le potenzialità negoziali e di sviluppo delle relazioni sindacali a livello decentrato che è (o può essere) uno degli effetti della stessa contrattazione degli incentivi. Peraltro, già nel 1978, in una delle poche analisi sulle relazioni sindacali nel settore della grande distribuzione (D. Garofalo), si sottolineava il ruolo pervasivo del livello nazionale, pur motivato e storicamente giustificato dalla necessità di superare i particolarismi settoriali e territoriali. A tale stregua, la contrattazione degli incentivi potrebbe significare una occasione per sciogliere questo “nodo ancora attuale” (Negrelli, 1989, p. 55), incrementando gli spazi per l'azione collettiva aziendale, al di là delle (timide) aperture del contratto nazionale di lavoro del 1987.

10. Conclusioni.

Questo lavoro ha tentato di offrire un quadro della contrattazione sugli incentivi nella grande distribuzione. Si è verificata la diffusa elaborazione di sistemi di incentivazione con indicatori prevalentemente economico-aziendali. Probabilmente tali sistemi, non connettendo immediatamente il comportamento atteso con la ricompensa e non rapportando immediatamente il compenso con la prestazione, rischiano di essere inefficaci sulla motivazione dei comportamenti individuali ma consentono alle aziende di mantenere sotto controllo la dinamica salariale. Questa osservazione trova conferma nelle caratteristiche dell'erogazione monetaria, spesso delimitata dalla stipulazione di clausole di garanzia o dalla fissazione di tetti massimi all'incentivo (e, quindi, allo stesso incremento produttivo). È possibile, dunque, concordare con chi ha ritenuto la “scarsa efficacia” delle nuove forme di incentivazione nel settore della grande distribuzione, “innanzitutto, perché è difficile ottenere dai lavoratori dipendenti un coinvolgimento” diretto negli obiettivi aziendali (Negrelli, 1989, p. 53).

Maggior interesse desta, viceversa, la contrattazione sugli incentivi sul piano delle relazioni sindacali a livello di impresa. L'istituzionalizzazione di commissioni ed osservatori bilaterali ne costituisce, indubbiamente, un risvolto positivo. In che misura tale evoluzione delle relazioni sindacali a livello di impresa sia agevolata dalla articolazione del sistema contrattuale del settore è motivo di dubbio.

La carenza di strutture adeguate di rappresentanza dei lavoratori a livello decentrato, rischia di vanificare gli interessanti momenti e luoghi partecipativi previsti nei testi contrattuali, e ciò, soprattutto, quando la contrattazione è costretta a misurarsi con situazioni di incertezza dal mercato da un lato e con le politiche aziendali dall'altro: “senza un ruolo più esteso per la contrattazione aziendale ed un relativo pur controllato ripristino delle funzioni di coordinamento territoriale” (Negrelli, 1989, p. 56), le potenzialità partecipative della contrattazione sugli incentivi rischiano di rimanere solo sulla carta.

La contrattazione sugli incentivi nel settore della grande distribuzione commerciale
Antonio Viscomi

Cella G.P. (1989), *Introduzione: gli incentivi nelle relazioni industriali italiane*, in Cella G.P. (a cura di), *Il ritorno degli incentivi*, Milano, F. Angeli, p. 9 ss.

Ceri P. (1989), *Incentivi collettivi e motivazione al lavoro: una ricerca in due stabilimenti industriali*, in Cella G.P. (a cura di), *Il ritorno degli incentivi*, Milano, F. Angeli, p. 98 ss.

Della Rocca G. (1989), *Produttività e salari nelle rela-*

zioni industriali: l'esperienza italiana, relazione al convegno organizzato dalla Fondazione Pietro Seveso e da Nomisma su “Salari e produttività; esperienze internazionali e italiane”, Roma 28 aprile 1989, dattiloscritto.

Garofalo D. (1978), *L'evoluzione della struttura della contrattazione collettiva nel settore del commercio*, in Veneziani B. (a cura di), *La contrattazione collettiva in Italia (1945-1977)*, Bari, Cacucci, p. 207 ss.

Bibliografia

La contrattazione sugli incentivi nel settore della grande distribuzione commerciale
Antonio Viscomi

Bibliografia

Ghera E. (1990), *Introduzione*, in Ghera E. (diretta da), *Esperienze diffuse di contrattazione partecipativa e concertazione nel sistema delle relazioni industriali e sviluppo della produttività*, in corso di pubblicazione.

Ichino A. (1989), *Incentivazione della produttività o suddivisione del rischio?*, in *PE*, n. 3, p. 463 ss.

Negrelli S. (1989), *L'evoluzione dei diritti sindacali e della contrattazione collettiva nel commercio: 1970-*

1988, in Negrelli S. (a cura di), *Le relazioni sindacali nel commercio*, Milano, F. Angeli, p. 11 ss.

Prosperetti L., Cossentino F. (1989), *La diffusione di accordi di gainsharing in Italia*, in *IS*, n. 34, p. 3 ss.

Squarzon C. (1989), *Gli incentivi salariali nella contrattazione collettiva*, in Cella G.P. (a cura di) *Il ritorno degli incentivi*, Milano, F. Angeli, p. 37 ss.

Zoppoli L. (1989), *Problemi del salario flessibile*, in *SImp*, n. 12, p. 83 ss.

Sugli incentivi nel terziario avanzato. Note in margine a una ricerca

Ida Regalia

Sommario

1. Premessa. 2. Dilemmi per le imprese e riflessi sulla varietà dei rapporti d'impiego. 3. Coesione interna, efficienza e incentivazione. 4. Incentivi impliciti. 5. Incentivi espliciti. 6. Osservazioni conclusive.

1. Premessa.

L'area lavorativa cui faremo riferimento in questa riflessione costituisce un caso estremo, quello in cui emergono con più chiarezza, e quasi allo stato puro, le differenze che sono state messe in evidenza dalla letteratura economica e organizzativa [Riddle, 1986; Normann, 1985] circa il prestare servizi anziché il produrre beni.

Il nostro campo d'osservazione è rappresentato infatti da quell'insieme eterogeneo di servizi alle imprese di elevata qualità e alto contenuto professionale, solitamente definito da noi come "terziario avanzato" (1), con funzioni di supporto tecnico e ideativo alla produzione, o finalizzati al successo commerciale dei beni prodotti, o orientati all'efficienza amministrativa e gestionale delle imprese [Frey, 1986]: come nel caso dei servizi di ingegneria, di informatica, di pubblicità, promozione e pubbliche relazioni, di consulenza di direzione, di revisione contabile e certificazione dei bilanci. Ora, ciò che appunto si osserva in questi casi è il carattere eminentemente intellettuale e/o creativo (immateriale) delle prestazioni, la loro accentuata dimensione relazionale e su misura (ossia il loro attuarsi o specificarsi nell'interazione con il cliente), la centralità e il ruolo determinante quindi che vi riveste la risorsa umana.

Qui infatti lavoro erogato e servizio prodotto e visibile per chi lo acquista tendono a costituire i due versanti di uno stesso simultaneo processo (si pensi alle attività di relazioni pubbliche, di consulenza e formazione, di revisione contabile, e in genere a tutte le attività di contatto e diagnosi dei problemi da risolvere); ma anche quando non è così, ossia quando l'elaborazione delle soluzioni ai problemi del cliente ha luogo in ambiti specializzati e appartati, il processo produttivo avviene mediante l'apporto combinato, e solo limitatamente o per nulla prevedibile e preordinabile a monte, di specialisti (2).

note

(1) Il termine è in realtà piuttosto allusivo e utilizzato in modo elastico. Ciò non ha tuttavia grande rilevanza ai fini di questo ragionamento, che non si pone obiettivi di classificazione, nè di misurazione quantitativa del campo. Precisiamo che i nostri riferimenti empirici sono costituiti da una ricerca sulle relazioni di lavoro nel terziario avanzato, che è stata condotta presso l'IRES Lombardia da chi scrive, con la collaborazione di Maria Elisa Sartor, su commessa della Camera di Commercio di Milano, e in cui sono stati presi in esame imprese operanti nei settori dell'*auditing*, della *business information*, della consulenza di direzione, dell'*engineering*, dell'informatica, delle pubbliche relazioni, della pubblicità e tecnica pubblicitaria, della *sales promotion*. In attesa del volume di presentazione dei risultati della ricerca, in corso di preparazione, si rimanda ai contributi pubblicati su *Impresa & Stato* [1989].

(2) Da questi punti di vista la produzione di servizi a elevato contenuto professionale e su misura si differenzia da

Sugli incentivi nel terziario avanzato. Note in margine a una ricerca

Ida Regalia

Siamo dunque al polo opposto rispetto alle condizioni del tradizionale lavoro industriale, organizzato secondo i canoni del paradigma tayloristico-fordista. L'analogia più pertinente è difatti in questo caso quella con il mondo delle professioni liberali [Tousijn, 1987; Butera, 1987]. E tuttavia si tratta di attività che sempre più sono prestate all'interno di (o in collegamento con) imprese in ciò specializzate (3): entro ambiti strutturati, quindi, in cui vengono meno (o si attenuano) la discrezionalità e l'autonomia degli individui solitamente associate alle libere professioni.

Siamo dunque entro un campo molto peculiare, e che però rientra all'interno della fenomenologia del lavoro organizzato, sia pure in modo flessibile e fluido: da un lato sarebbe pertanto errato trarne considerazioni di portata generale; dall'altro ragionarvi può forse suggerire implicazioni utili per comprendere anche possibili tendenze in altre aree del mondo del lavoro là dove la logica produttiva e organizzativa delle imprese si allontana, differenziandosi, dal modello della produzione di massa [Gallino, 1988; Regini-Sabel, 1989].

Ma, prima di entrare in merito al tema, faremo ancora alcune considerazioni preliminari, utili all'economia del discorso.

2. Dilemmi per le imprese e riflessi sulla varietà dei rapporti d'impiego.

Se ci poniamo dal lato delle imprese, i dilemmi strategico-organizzativi di fondo riguardano qui l'individuazione del dimensionamento ottimale rispetto alla posizione di mercato, e la capacità di assicurarsi e di poter disporre delle risorse umane indispensabili ai fini produttivi.

Il primo punto ha a che fare con l'elevato grado di incertezza che deriva da un'attività fortemente, e talvolta interamente, dipendente dalle fluttuazioni di una domanda poco prevedibile. Il secondo è legato alle caratteristiche, di professionalità, ma anche di coinvolgimento e inventiva personali, e di lealtà, richieste a chi dà il proprio apporto lavorativo in situazioni di bassa routinizzazione sia dei processi sia dei prodotti (servizi) offerti e di veloce evoluzione del *know-how* specifico.

In altri termini, da un lato il problema è quanto (in termini di risorse umane) tener dentro i confini dell'impresa, o quanto lasciare fuori o ai margini, attingendovi di volta in volta a seconda delle necessità. D'altro lato l'alternativa è fra quanto direttamente investire in formazione e sviluppo professionale per plasmare le competenze occorrenti, o quanto acquisire invece sul mercato professionalità già formate.

Com'è ovvio, i due aspetti tendono a essere fra loro correlati, nel senso che quanto più le imprese propendono per l'adozione di soluzioni a elevata internalizzazione delle risorse professionali e specialistiche utilizzate tanto più saranno anche portate a addestrarle in azienda, secondo una logica da sviluppo di mercati interni del lavoro. E viceversa.

In realtà, tuttavia, l'evidenza empirica suggerisce che le strategie di acquisizione e valorizzazione del personale tecnico-professionale sono più complesse; e che si possono dare sia combinazioni di una logica o dell'altra, sia situazioni intermedie: casi in cui a esplicite strategie di internalizzazione delle risorse non corrisponde un altrettanto forte interesse all'investimento formativo perché l'azienda è in grado di attrarre dal mercato competenze già formate; o al contrario casi in cui prassi tipiche dei mercati "interni" del lavoro sono elaborate a vantaggio di cerchie di professionisti formalmente "esterni".

Non è questa la sede per discutere delle ragioni per cui le imprese adottano una soluzione o un'altra. Qui va però detto che è appunto in relazione ai modi diversi di affrontare questi dilemmi se la strutturazione delle imprese, e le caratteristiche dei rapporti d'impiego presso di esse, sono quanto mai variabili.

In effetti, i modelli possibili d'impresa sono qui innumerevoli [cfr. anche Perulli, 1989, pp. 104-9]: si va da quello, a un capo, in cui tutto il personale è legato dal tradizionale rapporto di dipendenza, a quello, al capo opposto, in cui nessuno (salvo il personale dello staff di

note

altre produzioni di servizi, sempre *labor-intensive*, ma passibili di interventi di razionalizzazione [Gershuny-Miles, 1983].

(3) In effetti, i servizi professionali alla produzione e alle imprese possono essere prodotti anche all'interno delle stesse imprese che li utilizzano o forniti autonomamente da professionisti [Ciciotti, 1987]. Il dato relativamente nuovo degli ultimi due decenni è lo sviluppo molto accentuato di società che vi si specializzano. Ed è a quest'area del terziario avanzato che facciamo qui riferimento. Per un'analisi dei trattamenti del personale che potremmo dire di terziario avanzato interno alle imprese industriali, si veda il recente studio di Bordogna [1989].

segreteria) lo è, e in cui l'impresa è costituita da un nucleo di partner che opera in stretta cooperazione con una cerchia di collaboratori professionisti esterni (consulenti), attorno a cui si aggiungono altre collaborazioni di tipo professionale a part-time a seconda delle necessità. Nel mezzo stanno poi varie altre soluzioni: partner più *professionals* dipendenti; partner, più *professionals* dipendenti, più collaboratori professionisti, a tempo pieno e/o a tempo parziale, in entità variabile; partner, più *professionals* dipendenti, più esperti, o personale di supporto *ad hoc*, ecc.

Ciò spiega come le imprese, specie quelle medio-piccole, che sono la maggioranza, possano presentarsi come organizzazioni aperte, dai confini fluidi, capaci di modificarsi a seconda delle oscillazioni della domanda. E ciò si traduce, dal lato del lavoro, nella diversificazione di rapporti d'impiego fra cui la forma "regolare" della dipendenza non costituisce affatto la regola.

Al di fuori di essa si collocano difatti, in primo luogo, i soci professionisti prestatori d'opera, e, subito accanto, i collaboratori professionisti a tempo pieno di cui viene acquisita la prestazione in esclusiva: si tratta di posizioni con caratteri simili a quelli delle professioni liberali, ma con la differenza, come s'è detto, che qui la prestazione ha luogo entro i parametri di un contesto organizzato, in cui l'apporto degli individui tende a specializzarsi, a differenziarsi sulla base sia di competenze, sia di funzioni per il mantenimento dell'ambiente interno (organizzazione) e esterno (mercato) [Della Rocca, 1987]. Tipicamente da libero professionista è piuttosto l'apporto dei grandi consulenti, degli esperti su questioni molto specifiche, cui si fa occasionalmente ricorso. Diverso ancora è il caso dei professionisti *part-timers*, spesso collaboratori junior, cui in genere si affidano responsabilità minori nell'organizzazione, i quali costituiscono una cerchia più debolmente integrata nel sistema aziendale, benché a esso collegata in via continuativa attraverso l'acquisto di un numero variabile di giornate nell'arco dell'anno. Affini per alcuni versi a essi vi sono poi i *freelances*, e i diversi tecnici e specialisti cui, specie nei settori pubblicitari e della comunicazione d'azienda, ma anche nell'*engineering*, si affida la realizzazione di fasi dei progetti elaborati all'interno dell'impresa: talvolta iscritti a albi, o organizzati essi stessi in società o cooperative, il loro apporto è analogo a quello dell'artigiano che esegue lavori su commissione. Si noti che ciò che in parte accomuna queste ultime figure di lavoratori autonomi è la collocazione ai margini e ai confini dell'ambiente aziendale, entro cui essi possono anche avere occasioni di accesso o di collaborazione più stabile, o rispetto a cui rimanere invece sostanzialmente esterni. Ma si dà anche il caso apposto: ossia la posizione di coloro che, sotto la formula del *body renting*, appartengono formalmente all'impresa di servizio, ma vengono prestati per archi temporali più o meno lunghi a altre (imprese utenti), di fatto acquisendone le condizioni d'impiego. Vi è infine l'area, più debole e precaria, del personale di supporto occasionale a bassa qualificazione.

3. Coesione interna, efficienza e incentivazione.

Abbiamo dunque fin qui visto come in questo campo l'apporto delle risorse umane sia assolutamente determinante, e come d'altro lato varino le strategie di acquisizione e valorizzazione di tali risorse, secondo soluzioni in cui trova largo impiego il ricorso a legami più deboli e incerti di quello della dipendenza.

In qual modo, attraverso quali meccanismi, quindi, le imprese potranno assicurarsi la cooperazione attiva del lavoro, la sua lealtà e il suo coinvolgimento essenziali ai fini produttivi?

Si noti che il quesito vale qui anche per le organizzazioni fondate integralmente sull'internalizzazione delle risorse (ossia sulla logica dell'assunzione a tempo indeterminato di tutto il personale). Perché in attività lavorative a elevata qualità, in cui è bassa la routinizzazione sia del processo produttivo sia del prodotto (il che esalta le capacità e l'inventiva individuali), e in cui inoltre il prestatore ha spesso occasioni continue di interazione e contatto con ambienti esterni (il che facilita l'acquisizione della consapevolezza del proprio potere di mercato e della possibilità di spenderlo, utilizzando anche l'opzione di andarsene [Hirschman, 1982]), non è affatto sufficiente il principio d'autorità formale a garantire la coesione interna e l'integrazione efficiente nel sistema aziendale.

Più in generale, almeno finché il mercato del lavoro tende a essere favorevole all'offerta, ciò che in definitiva più conta è che il rapporto d'impiego, indipendentemente dalla forma che potrà assumere, si basi sostanzialmente su una convenienza vicendevole fra chi presta la sua attività e l'impresa che se ne avvale. Ed è qui che si pone, dal punto di vista dell'impresa,

Sugli incentivi nel
terziario avanzato.
Note in margine a una
ricerca
Ida Regalia

Sugli incentivi nel terziario avanzato. Note in margine a una ricerca

Ida Regalia

la questione dell'incentivazione del lavoro: incentivazione all'adeguatezza ed efficienza della prestazione (di una prestazione le cui modalità attuative sono largamente affidate alla responsabilità e discrezionalità individuali) e incentivazione alla lealtà nei confronti dell'impresa (di un'impresa cui si è spesso legati in modo debole, e da cui è comunque piuttosto agevole uscire).

4. Incentivi impliciti.

Sarebbe tuttavia del tutto fuorviante immaginare che quindi in quest'area del lavoro abbia avuto uno sviluppo straordinario il ricorso a forme esplicite di incentivazione retributiva. Di queste parleremo fra breve. Ma prima occorre riflettere su quegli aspetti di gestione e sviluppo del personale, o intrinseci alla prestazione lavorativa, che di fatto fungono da sistemi di incentivazione implicita.

Essi sono in larga misura connessi alla centralità che ha qui per gli individui l'acquisire le competenze professionali e specialistiche appropriate, nonché la capacità di prestare la propria attività in modo professionale, e il vederlo riconosciuto.

In questo campo, in effetti, quello della professionalità e della competenza (più del potere di tipo gerarchico) è il valore di riferimento socialmente condiviso; ed è il livello di professionalità o competenza raggiunto, e riconosciuto, al singolo a costituire il criterio principale, la misura fondamentale, per quanto non unica, del successo sul lavoro (anche in termini retributivi), della forza sul mercato (anche come possibilità di scegliere quando e dove prestare la propria attività) e del riconoscimento sociale (prestigio).

In questo senso vale l'analogia con le libere professioni. Ma con la differenza che sia il processo di apprendimento della "professione", sia il riconoscimento dei livelli di capacità acquisiti hanno qui luogo eminentemente entro il sistema delle imprese, anziché in ambiti separati, depositari del corpo delle conoscenze, della loro trasmissione, della certificazione dell'abilità a farne esercizio [Della Rocca, 1987].

Se a ciò si aggiunge il fatto che il *know-how* specifico, che si produce all'interno delle imprese, è in continua e rapidissima evoluzione, non è difficile capire come sia innanzitutto interesse dei prestatori riuscire a introdursi e rimanere nel giro, nell'orbita di un'impresa, secondo logiche che potranno di volta in volta portarli a cercare di entrarvi stabilmente, o a rimanervi legati come dipendenti il tempo necessario a acquisire la formazione di base o a farvi specifiche esperienze, o a prediligere un rapporto di collaborazione professionale, o a accettare un legame a tempo parziale per sfruttare altre occasioni di attività anche in proprio.

Se ci poniamo peraltro dal lato delle imprese, è evidente che ciò che conta per esse è la capacità di modellare le attività, di predisporre le occasioni di apprendimento e formative, e di adottare politiche di valorizzazione e riconoscimento della professionalità, coerentemente con le strategie di acquisizione delle risorse umane adottate.

A seconda dei casi, l'accento verrà posto, molto pragmaticamente, sul far fare esperienze, sfruttando le capacità degli individui di apprendere sul campo; o invece sull'offerta di elaborati programmi di formazione e studio, da affiancare alla pratica, attraverso cui veicolare anche valori e stili di comportamento propri della cultura d'impresa; o ancora sulla messa a disposizione di occasioni *ad hoc* di specializzazione, perfezionamento, contatto con ambienti scientifici (viaggi di studio, stages, partecipazioni a seminari, convegni, ecc.), che hanno la doppia valenza di arricchire le competenze e di fungere da segnale di apprezzamento e riconoscimento del merito.

Si noti che, quanto più le imprese tenderanno a investire in formazione e arricchimento professionale, tanto più potranno evitare, almeno fino a una certa soglia, di competere sul prezzo per acquisire le risorse umane necessarie, e potranno anzi offrire remunerazioni inferiori a quelle di mercato.

D'altro lato, in tutti i casi, le strategie di sviluppo e valorizzazione professionale adottate si accompagneranno a una diffusa attività di supervisione e controllo, in cui valutare simultaneamente l'adeguatezza delle prestazioni, la coerenza dei risultati, la progressione degli individui lungo percorsi di apprendimento delle specifiche competenze. E a ciò saranno collegate, infine, le prassi di revisione più o meno scadenzata e regolare (solitamente su base annua) delle retribuzioni e delle posizioni di ciascuno nel sistema aziendale (qualifiche,

inquadramenti), con l'effetto di permettere un'accentuata, ma il meno possibile arbitraria, individualizzazione delle ricompense (4).

In definitiva, per gli individui, sarà dunque il fatto stesso di poter avere accesso a spazi organizzati in cui operare, e in cui aver la possibilità di sviluppare, affinare, aggiornare, e veder apprezzate e riconosciute in termini simbolici e materiali le proprie abilità e competenze professionali a fungere da impliciti meccanismi di incentivazione all'interiorizzazione dei fini produttivi e alla lealtà (pur temporanea) nei confronti dell'impresa.

Nei casi più coerentemente strutturati secondo la logica del mercato interno del lavoro, in cui viene quindi ricercata una fedeltà duratura quanto meno dei più capaci, come in quelli di alcune grandi società professionali (specie nei settori della consulenza e dell'*auditing*), un ulteriore potente incentivo implicito è costituito dalla prospettiva, virtualmente aperta a tutti, di entrare a far parte dell'area dei soci, quale coronamento di uno sviluppo professionale completo e maturo.

Sugli incentivi nel
terziario avanzato.
Note in margine a una
ricerca
Ida Regalia

5. Incentivi espliciti.

In situazioni in cui i sistemi retributivi adottati consentono una differenziazione delle remunerazioni in relazione allo sviluppo professionale e alle valutazioni *ex post* sull'adeguatezza delle prestazioni dei singoli, non stupisce infine che si faccia uso limitato di forme di incentivazione esplicita, aggiuntiva. Si potrebbe dire, in proposito, che a incentivi espliciti si ricorra soprattutto nelle situazioni intermedie, ossia in quelle meno coerentemente strutturate secondo le logiche opposte dello sviluppo di mercati interni del lavoro ovvero del riferimento al mercato esterno.

Nel primo caso, infatti, tipico come s'è detto di grandi organizzazioni caratterizzate da una forte omogeneità del lavoro professionale prestato, è lo svolgimento della carriera interna, che coincide con il percorso di apprendimento della professione, a costituire l'asse del tutto sufficiente intorno a cui si strutturano le dinamiche retributive differenziate caso per caso, nonché i passaggi dai livelli inferiori, corrispondenti a quelli di un apprendistato, a quelli intermedi e superiori, fino alle posizioni manageriali e/o di partner, quando il culmine della carriera coincide con l'ingresso nell'area di chi partecipa all'assunzione del rischio d'impresa (e ai vantaggi che ne derivano): il tutto scadenzato dai riti collettivi dei colloqui annuali in cui, per ogni posizione, vengono valutate e discusse la coerenza e l'adeguatezza delle prestazioni svolte.

Ma il ricorso a incentivi espliciti tende a essere evitato, o a avere comunque un ruolo marginale, anche nei casi opposti, caratterizzati da una marcata propensione a acquisire competenze già formate e a basarsi ampiamente (per quanto mai esclusivamente) su criteri di mercato per la determinazione dei livelli retributivi. Tipica è qui la prassi che siano gli individui, a richiedere, quando lo ritengano opportuno, una revisione delle loro posizioni, avanzando richieste che verranno vagliate dai responsabili caso per caso, all'interno di una cultura aziendale in cui l'opzione dell'*exit* non solo è, come avviene dappertutto, sempre possibile, ma è esplicitamente prevista dalla logica di funzionamento del sistema.

A incentivi espliciti aggiuntivi si ricorre (anche se non sempre) invece nelle situazioni per l'appunto intermedie, caratterizzate da modelli meno lineari e congruenti di politica del personale, in cui prevalgono soluzioni miste, secondo logiche di adattamento di volta in volta alle circostanze.

Solo in parte si tratta allora di meccanismi incentivanti e premianti di tipo sistematico e stabile. Tali sono soprattutto l'offerta selettiva della partnership o della partecipazione azionaria (come osservato in società d'informatica o di consulenza). O la previsione di cointeressenze legate all'acquisizione di commesse, o alle vendite (come avviene in agenzie di PR, o in alcune delle divisioni di un grande gruppo informatico, per esempio).

Più diffuse, in ragione della scarsa prevedibilità dei processi, sono forme di premio *ad hoc* (a ricompensa di prestazioni particolarmente brillanti), di gratifiche occasionali (eventualmente contrattate dove esiste una presenza sindacale), di aumenti individuali di riconoscimento del merito con valenza talvolta soprattutto simbolica. Quanto meno al momento della rilevazione, rare e a carattere sperimentale si sono rivelate le soluzioni volte a ancorare

(4) In casi come questi quella della valutazione delle prestazioni è in effetti una funzione nevralgica, dalla cui correttezza e adeguatezza (equità) dipendono largamente lo stato del clima interno, nonché la propensione degli individui alla lealtà.

Sugli incentivi nel terziario avanzato. Note in margine a una ricerca

Ida Regalia

l'erogazione di premi incentivanti di tipo collettivo a obiettivi di produttività predefiniti (società di ingegneria).

Va infine detto che in una situazione intermedia fra l'incentivazione implicita e esplicita, a seconda delle prassi in uso presso le imprese, si possono collocare i trattamenti dei viaggi e delle trasferte, che per larga parte degli addetti costituiscono qui un elemento ordinario e ricorrente della prestazione. Nel caso delle società di ingegneria, per esempio, le permanenze di lavoro all'estero sono in genere compensate in modo molto vantaggioso, e l'esservi assegnato costituisce dunque un'opportunità apprezzata. Ma più in generale i trattamenti previsti per le prestazioni fuori sede permettono spesso di ricavarne vantaggi accessori. Del resto, specie per i più giovani e all'inizio della carriera, è l'opportunità stessa di viaggiare e entrare in contatto con ambienti diversi a essere percepito come un attraente intrinseco incentivo di *status*.

6. Osservazioni conclusive.

In definitiva, il ricorso a espliciti meccanismi di incentivazione è forse più ridotto in quest'area del lavoro di quanto ci si attenderebbe sulla base delle opinioni correnti. Ad analoghe conclusioni sembrano peraltro condurre i risultati di altri studi già citati [Della Rocca, 1987; Bordogna, 1989].

Molti dei responsabili delle imprese intervistati hanno del resto esplicitamente sottolineato la particolare difficoltà che si incontra qui nell'individuare criteri di valutazione delle *performances*, cui agganciare forme specifiche di ricompensa, che non vengano percepiti come arbitrari, e quindi iniqui, da parte degli altri componenti del sistema aziendale. Ed è per questo che in molti casi si preferisce intanto non farvi ricorso, benché tutti ammettano che qui più che mai il merito e la capacità individuali richiedano di essere valorizzati.

Ma ciò è appunto più semplice da fare quando si dispone di parametri del coinvolgimento individuale e dei risultati raggiunti che si possono considerare obiettivi (*partnership*, capacità di acquisire importanti affari), benché non necessariamente essi siano poi in grado di effettivamente misurare il merito, e tendano piuttosto a premiare rendite di posizione, ossia coloro che comunque già dispongono per la loro collocazione di maggiori opportunità. Salvo che nei casi in cui l'intera politica retributiva viene affrontata attraverso il ricorso all'unico parametro (implicitamente incentivante) dello sviluppo lungo un percorso professionale prestabilito, che può infine sfociare nell'ingresso entro la cerchia dei soci (5), la questione di un'equa incentivazione delle posizioni intermedie o basse rimane largamente irrisolta e/o affidata a iniziative occasionali, concorrendo alla mobilità sul mercato degli interessati.

Si può infine concludere osservando come su questo terreno, ossia nella ricerca di criteri equi di riferimento per un'adeguata valorizzazione delle capacità, potrebbero forse esserci spazi per un coinvolgimento ideativo delle organizzazioni di rappresentanza del lavoro.

In queste note, in effetti, non si è parlato di sindacato. E non tanto perché nella grande maggioranza dei casi presi in esame non esiste una presenza sindacale: in realtà, come abbiamo osservato altrove [Regalia, 1988; 1989], anche in questa area del lavoro l'attività normativa generale cui (talvolta inconsapevolmente) i sindacati concorrono ha una non piccola influenza indiretta. Ma soprattutto perché è appunto in materia retributiva che (in un campo in cui le retribuzioni sono largamente al di sopra dei minimi) tale influenza è in generale meno rilevante. E tuttavia, quanto meno all'interno delle organizzazioni più complesse, eterogenee e segmentate, viene oggi avvertita come un'auspicabile opportunità quella di poter concordare con una rappresentanza interna forme sperimentali di incentivi collegati a obiettivi di produttività e efficienza, purché non rigidi e adatti ai caratteri di scarsa routinizzazione dei processi. Ma in proposito, allo stato attuale, la strada da fare sembra essere molto lunga.

(5) Si noti peraltro che simili soluzioni possono consolidarsi pienamente solo in circostanze particolari. In proposito, cfr. Regalia [1989, pp. 16 ss.]

Bordogna L. (1989), *Il rapporto di lavoro delle figure ad elevata professionalità*, in *IS*, n. 35.

Butera F. (1987, a cura di), *Dalle occupazioni industriali alle nuove professioni*, Milano, F. Angeli.

Ciciotti E. (1987), *Lo sviluppo dei servizi alle imprese e alle persone: un'analisi disaggregata*, *RISS*, n. 3-4.

Della Rocca G. (1987), *La formazione del rapporto di lavoro nelle attività di produzione del software*, Rapporto di ricerca, policopiato, Milano, Main.

Frey L. (1986), *Terziario avanzato e lavoro*, in *EL*, n. 1.

Gallino L. (1988), *Neo-industria e lavoro allo stato fluido*, in P. Ceri, a cura di, *Impresa e lavoro in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, pp. 125-39.

Gershuny J.I., Miles I.D. (1983), *The New Service Economy*, London, Pinter.

Hirschman A.O. (1982), *Lealtà, defezione, protesta*, Milano, Bompiani.

"Impresa & Stato" (1989), n. 6, Tema monografico su "Le relazioni di lavoro nelle imprese del terziario avanzato".

Normann R. (1985), *La gestione strategica dei servizi*, Milano, Etas.

Perulli P. (1989), *Società e innovazione*, Bologna, Il Mulino.

Regalia I. (1988), *Contrattazione collettiva o individuale delle retribuzioni. Note sul caso delle imprese del terziario avanzato*, in *QDLRI*, n. 4.

Regalia I. (1989), *Tra mercato, contrattazione e identificazione professionale*, in "I & S", n. 6.

Regini M., Sabel C. (1989, a cura di), *Strategie di riaggiustamento industriale*, Bologna, Il Mulino.

Riddle D.I. (1986), *Service-Led Growth. The Role of the Service Sector in World Development*, New York, Praeger.

Tousijn W. (1987, a cura di), *Le libere professioni in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Sugli incentivi nel terziario avanzato. Note in margine a una ricerca

Ida Regalia

Bibliografia

Gli accordi collettivi di produttività nel settore del credito

Emilio Balletti

Sommario

1. Premessa: gli incentivi retributivi nell'ipotesi di accordo del contratto nazionale del credito del 12 aprile 1990. **2.** Sistema di relazioni industriali e tecniche retributive incentivanti. **3.** Contrattazione aziendale ed accordi di produttività nel settore del credito. **4.** Metodologie "partecipative" ed esigenze di riservatezza e di segretezza nell'esercizio dell'attività creditizia. **5.** Ambito di applicazione e criteri di computo degli incentivi retributivi correlati alla produttività e/o redditività aziendale. **6.** Incentivi retributivi e disciplina inderogabile di legge.

1. Premessa: gli incentivi retributivi nell'ipotesi di accordo del contratto nazionale del credito del 12 aprile 1990.

Nel recente accordo del 12 aprile 1990, con il quale l'Assicredito e l'Acri, da una parte, e la Fisac-Cgil, Fiba-Cisl, Uib-Uil, Fabi e Falcri, dall'altra, hanno provveduto a fissare i "punti rilevanti" per la definizione del contratto di lavoro del settore del credito, è stata espressamente prevista l'introduzione di "premi di produttività aziendale del lavoro" (punto 1, lett. *f* dell'acc.). Introduzione che si viene a porre in evidente sintonia con la tendenziale espansione di tecniche retributive cd. "incentivanti" che, prese le mosse da alcuni contratti aziendali "pilota", è andata rapidamente estendendosi in forma diffusa nell'ultima stagione di rinnovi contrattuali (v. *amplius*, anche per i necessari riferimenti del caso, gli altri contributi sul tema degli incentivi retributivi pubblicati nel presente fascicolo), ma che, in realtà, almeno nei termini in cui risulta qui concepita — vale a dire, nel senso di un raccordo con le *performances* aziendali — costituisce una novità pressoché assoluta per il settore del credito.

La definizione dei premi "di produttività" è rimessa alla contrattazione aziendale, che, si afferma nell'ipotesi di accordo indicata, è deputata "a valutare gli incrementi della produttività del lavoro nell'azienda, stabilendo i criteri per misurare il valore aggiunto dell'intermediazione finanziaria nell'azienda". È in ogni caso escluso in forma esplicita, da un lato, che gli stessi *premi di produttività* possano essere "compresi" o "scambiati con assegni di merito (la cui natura è normalmente discrezionale)" o "con altri emolumenti slegati da criteri di produttività" e, dall'altro lato, che ai fini del loro computo possano rilevare "le rendite di azienda". Sempre nella bozza di accordo menzionata, si prevede, infine, che "nei contratti nazionali (saranno) concordati metodi esemplificativi dei premi di produttività". L'obiettivo è evidentemente quello di agganciare una quota della retribuzione alla "produttività aziendale", rendendone in questo modo l'erogazione "variabile" e comunque solo eventuale. Il che dovrebbe consentire, almeno nei programmi, la parziale relativizzazione del costo del lavoro alla sua reale produttività e, al contempo, dovrebbe incentivare la stessa produttività del lavoro. Con innegabili benefici sul piano della competitività aziendale, specie "in contesti caratterizzati da frequenti cambiamenti organizzativi" (Pellero, 1990, p. 8; Pero, 1989, p. 66 ss.).

Gli accordi collettivi di produttività nel settore del credito
Emilio Balletti

In altre parole, rivedendo la consolidata concezione della retribuzione quale elemento contrattuale fisso che si pone come variabile essenzialmente “indipendente” (dal risultato imprenditoriale), se ne vuole almeno in parte proporzionare l’entità alla redditività del lavoro (Biagi, 1989, p. 28 in generale già Treu, 1988 a, 785 ss.): intesa, peraltro, non tanto nel senso di una corrispondenza immediata con il “valore” della singola prestazione individuale, bensì con la produttività dell’intero complesso aziendale, o di una sua articolazione organizzativa (ad es.: reparto, unità produttiva etc.).

2. Sistema di relazioni industriali e tecniche retributive incentivanti.

Le motivazioni sulle quali si viene a fondare la progressiva affermazione di tecniche retributive cd. incentivanti sono in larga misura coincidenti nei vari settori produttivi. Affermazione che va infatti determinandosi nel solco della generalmente condivisa esigenza — a fronte del crescente grado di pressione competitiva cui viene ad essere esposta ogni forma di impresa, anche in vista della imminente unificazione europea del '92 (Biagi, 1989, p. 28; Gabrielli, 1988, p. 1881; Prosperetti, 1989, p. 33 s.): v. in tema, in relazione all’esercizio dell’attività creditizia, le direttive CEE n. 77/780 del 12 dicembre 1977 e n. 89/649 del 15 ottobre 1989 (note, rispettivamente, come prima e seconda direttiva in materia creditizia), nonché già la n. 73/183 del 28 giugno 1973 — di una utilizzazione ottimale delle risorse aziendali, prima fra tutte, della risorsa lavoro. Utilizzazione ottimale delle risorse rispetto alla quale si vogliono coinvolgere anche i lavoratori, dei quali, in particolare, si vuole tra l’altro incentivare lo spirito ad una maggiore collaborazione ed iniziativa, al di là del semplice espletamento formale delle singole prestazioni individuali: appunto mediante la determinazione di formule di partecipazione retributiva alla redditività aziendale e, in forma più estesa, alla realizzazione effettiva degli obiettivi imprenditoriali (Cella, 1989, p. 34 ss.; Della Rocca, 1989, p. 3 ss.; Frey, Tagliaferri, 1989b, p. 23 ss.; Mc Adams, 1990, p. 127 ss.; Squarzon 1989, p. 40 ss.).

Ad essere interessato è, in questa direzione, l’intero sistema di relazioni industriali, con la diffusione generalizzata di cd. accordi di produttività. E, al contempo, con l’inevitabile revisione dei modelli di relazione sindacale che è la stessa stipulazione di accordi di tal fatta ad implicare: nel senso di un maggiore coinvolgimento di istanze rappresentative dei lavoratori nel momento della gestione aziendale. Anzitutto sul piano dei diritti all’informazione rispetto ad una serie di dati appunto relativi all’andamento della produttività aziendale, o comunque strumentali alle scelte organizzative imprenditoriali; ma anche nel senso di una partecipazione, quantomeno in via consultiva, delle stesse istanze rappresentative dei lavoratori alla fase di formazione delle medesime scelte aziendali. Partecipazione che il sindacato tende chiaramente a porre quale condizione rispetto all’introduzione di tipologie retributive basate sul reddito di impresa (Biagi, 1989, p. 29 ss.; Carinci, 1989, p. 42; Casadio, 1989, p. 40; Mc Adams, 1989, p. 123 ss.; Nuti, 1989, p. 24 s.; Pessi, 1989, p. 6 s.; Treu, 1989, p. 31 s.): come è dimostrato dalle persistenti sensibili resistenze che tuttora incontra l’introduzione di simili moduli di remunerazione del lavoro in realtà economico-sociali nelle quali il sindacato, per l’opposizione datoriale o anche per limiti propri, stenta ad acquisire spazi nella determinazione delle strategie di impresa, per continuare a proporsi secondo modelli di azione di ordine essenzialmente “conflittuale” (nel senso negativo che il termine tende ad assumere in un sistema di relazioni industriali maturo) (Frey, Tagliaferri, 1989b, p. 36 ss.; Marchettini, 1990, p. 41).

Gli accordi di produttività vanno pertanto ad inserirsi nel filone delle metodologie concertative: che, già largamente utilizzate nella gestione di crisi aziendali e di processi di riconversione e di ristrutturazione, in un periodo di tendenziale espansione della redditività e dei profitti aziendali, trovano spazio di affermazione anche sul terreno della formulazione di tecniche retributive incentivanti (Treu, 1988 b, p. 55). Terreno sul quale, in tale angolazione, vengono in questa fase a riscontrare composizione due ordini di interessi concorrenti delle controparti sociali: vale a dire, il già cennato interesse delle imprese di stabilire un (almeno parziale) rapporto di proporzionalità tra retribuzione e *performances* aziendali; nonché quello del sindacato di riappropriarsi del controllo di quote di retribuzione che da parte datoriale si tende invece a gestire in via unilaterale ed essenzialmente discrezionale e quindi di garantirsi l’effettività della propria azione rispetto all’intera materia retributiva (in specie: anche in relazione a “categorie di lavoratori altrimenti sempre meno raggiungibili dalla rappresentanza sindacale” (Tosi, 1990, p. 89)). Senza contare il naturale interesse dei lavoratori ad ottenere, quando le condizioni lo consentano,

ed anche se solo in via eventuale, trattamenti retributivi più vantaggiosi, in forza dell'addizione alla componente retributiva fissa di una *variabile*.

Seppure per motivazione diverse, entrambe le controparti sindacali tendono dunque a valutare positivamente, almeno nei limiti indicati, l'esperienza dei cd. accordi di produttività. Ciò spiega il recente incremento verticale della sperimentazione di moduli di carattere *partecipativo* a livello aziendale: come si è detto, *sia* sul piano della previsione di formule di partecipazione retributiva alla produttività e/o redditività aziendale, *sia* su quello della diffusione, in relazione a queste tematiche, di pratiche appunto "partecipative" di istanze sindacali ad alcune fasi del momento organizzativo-decisionale dell'impresa.

È chiaro che l'affermazione di tecniche retributive incentivanti, sebbene muovendo da presupposti ed esigenze in larga misura univoche, vada in realtà evolvendo in forme variegata e secondo modelli operativi particolari da settore a settore, se non da azienda ad azienda (per tutti: Squarzon, 1989, p. 39 ss. e riferimenti ivi). È infatti nel solco delle stesse specificità oggettive che emergono nei vari settori produttivi che la materia è volta per volta correlata a forme di incentivo e ad indici di misurazione della redditività aziendale peculiari. E non solo, a variare da caso a caso è anche la quota di retribuzione che si ritiene di agganciare alla stessa redditività aziendale e, ancor prima, l'ambito di applicazione della formula retributiva incentivante sul piano personale: in alcuni casi, prevista in forma generalizzata, in altri, limitata solo ad alcune determinate fasce professionali, solitamente quelle medio-alte (*amplius*: gli altri contributi sul tema degli incentivi retributivi pubblicati nel presente fascicolo).

In specie, nel settore del credito gli elementi di peculiarità che entrano in questo senso in discorso sono sicuramente molteplici: non solo per ciò che concerne le forme secondo le quali definire concretamente la relazione di proporzionalità tra *retribuzione* e *produttività*, ma anche per quanto riguarda la particolarità del contesto socio-economico e dei rapporti sindacali nei quali la formulazione di tecniche retributive incentivanti va ad inserirsi.

3. Contrattazione aziendale ed accordi di produttività nel settore del credito.

Si è detto di come l'introduzione di tipologie retributive incentivanti basate sulla produttività aziendale costituisca una novità per il credito. Settore nel quale ad essere al massimo previsti sono essenzialmente stati, sino ad ora, incentivi di carattere "individuale", in pressoché esclusivo riferimento a fasce professionali medio-alte e rispetto alla concreta erogazione dei quali, per di più, l'azienda tende a riservarsi, per consolidata tradizione, un margine di discrezionalità.

Prassi estesamente impiegata da molti istituti di credito è difatti quella della corresponsione di assegni "ad personam". Prassi in un primo momento prevalentemente riservata al solo personale direttivo, ma che di fatto risulta da tempo largamente utilizzata anche per il personale impiegatizio (Barbagallo, 1989, p. 5; Ferraro, 1989, p. 295 ss.).

Unica eccezione di rilievo è in proposito probabilmente costituita da un accordo aziendale stipulato per il personale direttivo dell'Istituto bancario San Paolo di Torino il 16 gennaio 1990, con il quale è stata prevista la sostituzione dei tradizionali "scatti biennali aziendali di anzianità" con l'istituzione di una "*erogazione annuale* (non pensionabile), collegata agli utili, ai volumi ed alla produttività dell'Istituto", stabilita sulla base dei "dati oggettivi, certi ed ufficiali (certificati)" (v. la scheda esplicativa del meccanismo di computo prevista dal contratto pubblicata in Coccozza, 1989, p. 119 s.). Erogazione corrisposta con le competenze del mese di giugno a tutto il personale direttivo, in funzione del grado ricoperto; e che, si prevede, con cadenza triennale viene ad essere consolidata in aumento della voce retributiva "*indennità di categoria* (diventando in tal modo irrevocabile e pensionabile), in misura pari all'importo medio del triennio di riferimento". È comunque garantito un aumento retributivo non inferiore, per il primo triennio di sperimentazione del nuovo sistema, all'ammontare medio di uno scatto e mezzo dei soppressi scatti biennali di anzianità, e, per il secondo triennio, di mezzo scatto.

In generale, è da constatare come nel settore del credito i cd. accordi di produttività permangano di difficile stipulazione per la contrattazione collettiva aziendale: che rimane per lungo tempo ad uno stadio di sviluppo poco più che embrionale e che tuttora mostra di disporre di scarsi margini di autonomia di azione rispetto alla contrattazione nazionale (Ferraro, 1990, p. 28 ss.; Rusciano, 1987, p. 17 ss.).

Sino ad ora, infatti, la contrattazione aziendale è stata relegata ad un ruolo subalterno e marginale rispetto al contratto nazionale: "sia per ragioni strutturali connesse alla polve-

Gli accordi collettivi di produttività nel settore del credito
Emilio Balletti

Gli accordi collettivi di produttività nel settore del credito
Emilio Balletti

rizzazione delle unità operative, sia per... la scarsa presenza di movimenti sindacali di base” nel settore del credito (Ferraro, 1990, p. 28. In tema v. pure: Giambertone, 1986, p. 263 ss.; Nobile, 1987, p. 520 ss.). Contrattazione aziendale che si svolge pertanto in via esclusivamente “integrativa” rispetto a quella di livello nazionale, sempre solo “sui binari tracciati” da quest’ultima “mediante clausole di rinvio” e relative “norme di coordinamento interno dei livelli di contrattazione” (Napoli, 1987, spec. p. 32). Emblematica in tal senso è del resto anche l’ipotesi di accordo del 12 aprile 1990 cit., che, pur riconoscendo alla contrattazione aziendale specifiche competenze, pretende di regolarne, in via limitativa, i margini di concreta sperimentazione: in coerenza, probabilmente, alla generalmente condivisa esigenza di un coordinamento dei rapporti tra contratti di diverso livello — nella quale, come è noto, viene a risolversi uno dei punti cruciali in vista di una razionalizzazione del sistema di relazioni industriali —, ma d’altra parte confermando, per ciò che concerne il settore del credito, la pretesa di riconoscere al contratto collettivo nazionale una posizione gerarchicamente preminente.

All’inverso, in sede di ipotesi di accordo del contratto nazionale si riconosce ora alla contrattazione collettiva aziendale la legittimazione a stabilire “premi di produttività aziendale del lavoro”, seppure nei limiti che contestualmente si provvede ad indicare e che comunque ci si riserva di definire con “metodi esemplificativi” nel successivo contratto nazionale definitivo. In sintonia ad un più articolato disegno di “decentramento regolamentare” (Ferraro, 1990, p. 30), del quale si iniziano a definire le *guide lines* di svolgimento appunto con la stessa ipotesi di accordo del 12 aprile 1990: nel senso, in specie, di una valorizzazione indiscutibile del ruolo della contrattazione aziendale, in ragione del riferito riconoscimento esplicito, in suo favore, di determinate competenze e, più in generale, di relativi margini di autonomia di azione.

A parte i vincoli che comunque si continuano a formulare in sede di contrattazione nazionale in via delimitativa degli spazi di intervento della contrattazione aziendale — peraltro del tutto preclusa sino ad un anno dopo la definizione del contratto nazionale e che comunque, si stabilisce, non può andare ad intervenire sulle “materie definite nel contratto nazionale” (punto 1, lett. *a* e *b*, accordo 12 aprile 1990 cit.) —, l’inversione di tendenza rispetto al passato è sotto questo punto di vista evidente, senza considerare le sensibili perplessità che in ogni caso permangono sul piano rigorosamente tecnico-giuridico in ordine alla concreta portata prescrittiva dei cennati vincoli apposti in sede di contrattazione nazionale alla contrattazione collettiva aziendale (*amplius* Ferraro, 1990, spec. p. 39 ss.; in tema v. anche Pompei, 1990, p. 1255 ss.). Resta da verificare se, ed in che misura, sarà possibile dare effettiva attuazione al disegno programmatico delineato. In particolare, sul piano delle tecniche retributive incentivanti è per ora stata semplicemente concordato, in sede di ipotesi del contratto nazionale del credito, un programma di intervento la cui definizione ed i cui concreti svolgimenti sono demandati alla contrattazione aziendale “integrativa”.

Quello degli “accordi di produttività” permane sotto questo verso un capitolo tutto da scrivere nel settore del credito: del quale, solo in parte, e comunque scontando degli inevitabili margini di incertezza e di approssimazione, se ne riescono a percepire quelli che sono gli spazi ed i moduli di effettiva possibile articolazione. Anzitutto in ragione della stessa rilevata mancanza, a parte l’indicato accordo dell’Istituto San Paolo di Torino per il personale direttivo, di contratti aziendali “pilota” nei quali già siano state rese concretamente operative formule retributive incentivanti; e, d’altro canto, anche in considerazione della necessità della contrattazione aziendale di sperimentarsi nel nuovo ruolo che viene ad esserle assegnato dall’ipotesi di accordo del 12 aprile 1990. Contrattazione aziendale della quale, in specie, resta da verificare l’attitudine ad affrancarsi dal ruolo meramente subalterno nel quale per tradizione è stata relegata, per proporsi in funzione realmente propositiva e quindi di definizione degli sviluppi concreti della tematica delle tecniche retributive incentivanti.

Per quanto detto, infatti, l’eventualità della formulazione di accordi di produttività non può non essere valutata in stretta corrispondenza a quelle che sono le “specificità” organizzativo-produttive del singolo caso aziendale. Rispetto alla materia emerge dunque una competenza specialistica da parte della contrattazione collettiva aziendale: sede naturale della stipulazione di accordi di tal fatta. Per cui è facile presagire come nel settore del credito la possibilità di una evoluzione effettiva in questo senso delle tematiche retributive non possa non permanere strettamente correlata al grado di evoluzione che il fenomeno della contrattazione aziendale andrà ad acquisire nel prossimo futuro.

4. Metodologie “partecipative” ed esigenze di riservatezza e di segretezza nell’esercizio dell’attività creditizia.

Gli accordi collettivi di
produttività nel settore
del credito
Emilio Balletti

Sul piano concretamente operativo, è da riscontrare come, al di là del notevole interesse con il quale si guarda all’introduzione di formule retributive incentivanti, da parte datoriale permangano non poche remore riguardo all’evenienza che istanze rappresentative dei lavoratori siano rese partecipi di elementi e dati relativi all’organizzazione aziendale, sia pure solo a livello informativo. Il che, si è detto, è condizione rispetto alla stipulazione di accordi di produttività, alla quale permane normalmente subordinata la disponibilità del sindacato rispetto alla formulazione di tipologie retributive *flessibili*: che, però, nel caso, si viene a scontrare con le non prescindibili esigenze di riservatezza e di segretezza che invece presuppongono il servizio del credito.

È evidentemente da dubitare che l’introduzione di metodologie concertative possa in questa direzione tradursi nella diminuzione della efficienza del servizio prestato e quindi, in pratica, delle *performances* aziendali (che, all’inverso, proprio con la stipulazione di accordi di produttività si ambisce a migliorare). Per quanto constatato, è però parimenti da escludere che da parte datoriale possa pensarsi di gestire in forma unilaterale la materia degli incentivi retributivi: come d’altro canto mostrano di essere consapevoli anche l’Assicredito e l’Acri nel momento stesso in cui accettano di impegnarsi a definire mediante accordi collettivi aziendali l’introduzione di “premi collettivi di produttività” (punto 1, lett. f, acc. 12 aprile 1990 cit.).

Tra le contrapposte esigenze di “partecipazione”, da un lato, e di “riservatezza”, dall’altro, è dunque da trovare una equilibrata soluzione di composizione. Soluzione che, del resto, una volta formalizzato l’impegno programmatico alla stipulazione di accordi di produttività, è allo stato allo studio delle contrapposte organizzazioni sindacali nazionali, almeno nelle sue *guide lines* di principio; ma la definizione della quale nei suoi elementi concreti permane indiscutibilmente di competenza della contrattazione decentrata: data la rilevata non eludibile necessità, anche sotto questo profilo, di adeguamento alle “specificità” del singolo caso aziendale.

I margini di manovra di cui le parti sindacali vengono al riguardo a disporre sono sensibili. Già in sede di elaborazione teorica è tuttavia possibile confermare come, ferma l’imprescindibile segretezza di alcune informazioni aziendali del tutto “riservate” (il cui venir meno andrebbe a pregiudicare la stessa possibilità di esercizio dell’attività creditizia), ogni ipotesi di soluzione, per poter essere presa in considerazione ai fini di discussione, debba essere in condizione di rendere realmente operativi moduli partecipativi quantomeno in quei limiti che, in relazione alla situazione socio-organizzativa determinata, si propongono come funzionalmente imprescindibili rispetto alla possibile applicazione effettiva di formule retributive basate sulla produttività aziendale.

5. Ambito di applicazione e criteri di computo degli incentivi retributivi correlati alla produttività e/o redditività aziendale.

Estremamente esplicita è, come accennato, l’ipotesi di accordo del 12 aprile 1990 cit. riguardo all’esclusione della possibilità che i premi collettivi di produttività siano scambiati “con assegni di merito”, o “con altri emolumenti slegati da criteri di produttività”. È evidente, in questa direzione, l’intenzione di fornire gli stessi premi collettivi di produttività di un’identità realmente autonoma, evitando che i medesimi possano andare a profilarsi in via meramente duplicativa, o che comunque possano di fatto andare a confondersi con altri emolumenti retributivi: primi fra tutti, i già menzionati assegni *ad personam* gestiti in via essenzialmente discrezionale dall’azienda. In indubbia coerenza con l’obiettivo che si persegue: vale a dire, l’introduzione di una nuova componente retributiva, direttamente fondata, si è detto, sulle *performances* aziendali. Nuova componente retributiva della quale, peraltro, non può essere trascurata l’incidenza che comunque tende ad assumere anche rispetto ad altri elementi del trattamento economico dei lavoratori (ad es.: il TFR) (*amplius*: Tosi, 1990, p. 85 ss.): questione la cui soluzione permane evidentemente correlata alla stessa nozione di retribuzione assunta volta per volta dalle parti contrattuali collettive. Questione che, tuttavia, non è ancora affrontata nell’ipotesi di contratto nazionale del credito cit.

Ma quali sono i criteri in base ai quali deve in concreto computarsi il premio di produttività aziendale? E, prima ancora, a quali lavoratori lo stesso deve essere corrisposto?

Gli accordi collettivi di produttività nel settore del credito
Emilio Balletti

Cominciando dal secondo quesito, è da dire come nella stessa ipotesi di accordo sopra citata non risultino espresse limitazioni di sorta. La volontà è evidentemente quella di estendere l'applicazione del premio in forma generalizzata: in superamento della sopra cennata tendenza a delimitare, nel settore del credito, l'erogazione di emolumenti retributivi di carattere incentivante o premiale alle sole fasce professionali medio-alte; e fatta salva, ovviamente, la possibilità della contrattazione collettiva aziendale di stabilire diversamente in proposito.

Riguardo ai criteri di computo del premio le indicazioni fornite dall'accordo del 12 aprile 1990 sono invece tutt'altro che esaustive.

In particolare, nulla si dice riguardo alla quota di retribuzione che è da agganciare alla produttività aziendale. Quota che negli altri settori non supera mai, nei casi limite, il dieci per cento, e che comunque si assesta quasi sempre su di una percentuale molto inferiore (Della Rocca, 1989, p. 9; Squarzon, 1989, p. 51 e riferimenti ivi), ma che nel settore del credito permane da definire, anche in considerazione della sopra rilevata mancanza di accordi di produttività-pilota sui quali poter fare riferimento. Unico apporto è al riguardo infatti fornito dal sopra cennato accordo stipulato dall'Istituto San Paolo di Torino, peraltro circoscritto, si è detto, al solo personale direttivo.

Estremamente complesso si presenta comunque il discorso dell'individuazione degli indici di misurazione della produttività del lavoro e della stessa produttività aziendale: in altri termini, degli indici di valutazione della *performance* dell'organizzazione produttiva.

Gli elementi desumibili dall'accordo 12 aprile 1990 cit. sono in proposito estremamente scarni: risolvendosi praticamente nel solo enunciato riferimento agli "incrementi della produttività del lavoro" ed al "valore aggiunto dell'intermediazione finanziaria nell'azienda", la definizione dei criteri di valutazione dei quali è rimessa agli "accordi integrativi aziendali". Ci si riserva di fornire ulteriori indicazioni al riguardo in sede di stipulazione definitiva del contratto nazionale, con la formulazione di "metodi esemplificativi dei premi di produttività" (ultimo capoverso del punto 1, accordo 12 aprile 1990 cit.).

La questione permane pertanto estremamente aperta e risulta allo stato allo studio delle controparti sindacali. Volendo schematizzare al massimo, a dividersi il campo permangono due ipotesi di soluzione: una prima, per la quale il premio in questione è da computare sulla base della produttività del fattore "lavoro" in sé; una seconda che invece aggancia lo stesso premio collettivo di produttività direttamente alla redditività aziendale. Seppure l'ipotesi di accordo del 12 aprile 1990 abbia finito con il sovrapporre, almeno in un equivoco passaggio espositivo del testo elaborato, le due possibili soluzioni l'una all'altra, l'opzione in favore della seconda non pare dubitabile. Opzione che risulta in particolare espressa in chiara rispondenza al nuovo corso verso il quale si vuole orientare la materia retributiva: con l'affermazione di una relazione di proporzionalità immediata tra retribuzione "variabile" e *performance* aziendale.

In definitiva, il premio collettivo di produttività tende in questo senso a risolversi in semplice frazione matematica del complessivo reddito aziendale; a prescindere dalla considerazione della concreta produttività del lavoro, sia in termini individuali, in relazione, cioè, al singolo prestatore, sia sul piano collettivo: vale a dire, in termini di eventuale valutazione dell'apporto fornito alla realizzazione del risultato imprenditoriale da un gruppo complessivo di lavoro. E ciò, in verità, come si dirà tra breve, non può non suscitare delle perplessità.

Permangono altresì da stabilire indici attendibili di valutazione, e di relativa misurazione, della *performance* aziendale (Griffiths, 1990, p. 113 ss.).

La "produttività del lavoro... è (chiaramente) un indicatore molto imperfetto dell'efficienza nell'impiego delle risorse produttive in una banca", che è invece correlata anche all'incidenza di "fattori diversi dal lavoro impiegato" (Frey, Tagliaferri, 1989a, p. 8 s.). D'altra parte, la redditività delle aziende di credito appare di alquanto poco probabile congrua quantificazione in termini di mera somma algebrica di voci attive e voci passive di bilancio: risultando, all'inverso, da riportare ad indici di misurazione che meglio si attagliano alla peculiarità dell'attività esercitata, quali, ad esempio, il numero ed il tipo delle operazioni effettuate, nonché, più specificamente, come di recente argomentato, il "valore aggiunto", inteso quale "concetto di flusso", ove la *performance* aziendale tende ad essere valutata, oltre che in base all'"attività tradizionale di intermediazione creditizia — espressa dalla differenza tra interessi attivi e passivi —, (in base a) quella di intermediazione in titoli e cambi — rappresentata dagli utili o dalle perdite da negoziazione in titoli e cambi — (ed alla) prestazione di servizi" (Nomisma, 1987, p. 19; ma cfr. pure Martelli, 1984, p. 19 e, da

ultimo, anche per alcuni rilievi critici, Frey, Tagliaferri, 1989a, p. 10 ss., cui si rimanda per ulteriori necessari riferimenti sull'argomento).

In ogni caso, pare opportuno segnalare come, dal punto di vista dell'interesse aziendale, si facciano senz'altro preferire criteri di misurazione della produttività aziendale su di un arco temporale di medio-lungo periodo (per spunti in tema: Marchettini, 1990, p. 30 ss.). Diversamente, infatti, non potrebbe escludersi che i lavoratori possano essere indotti a privilegiare il solo risultato di breve periodo, anche a scapito di quello di lungo periodo, con relativo indubitabile nocimento per l'interesse dell'azienda.

Gli accordi collettivi di produttività nel settore del credito
Emilio Balletti

6. Incentivi retributivi e disciplina inderogabile di legge.

Con l'introduzione di formule remunerative legate alla redditività e/o produttività aziendale è posta in discussione la nozione tradizionale di *retribuzione* e, più in generale, la stessa natura della prestazione di lavoro subordinato. Prestazione di lavoro subordinato che, si è rilevato, tenderebbe in questo senso ad identificarsi in una cd. prestazione "di rendimento (se non talora di risultato)" (De Luca Tamajo, 1988, p. 421; Zoppoli, 1989, p. 84): ove però, a parte la questione della scarsa attendibilità scientifica della categoria ricostruttiva delle obbligazioni "di risultato" in sé (fondamentalmente, e per tutti: Mengoni 1954, p. 185 ss.), il "risultato" che andrebbe nel caso ad entrare nello schema causale del programma obbligatorio — *idest*: la produttività dell'intero complesso aziendale, ovvero di una sua articolazione organizzativa determinata — verrebbe a dipendere in gran parte da fattori estranei rispetto alla sfera di comportamento del singolo lavoratore.

È evidente, sotto questo profilo, come l'innovazione delle tipologie retributive nella direzione indicata, se si muove in corrispondenza alla rilevata necessaria ricomposizione della struttura retributiva, rischi in realtà di tradursi in formule incongrue sul piano tecnico-giuridico.

Fuori discussione è, per opinione consolidata, la prerogativa degli attori collettivi di gestire in autonomia la materia retributiva, e quindi la stessa possibilità di previsione di elementi di *variabilità* in questo senso. Sempre nei limiti, naturalmente, dei principi fondamentali stabiliti in proposito dalla normativa inderogabile di legge (art. 36 Cost.) (Ferraro, 1989, p. 297 ss.; Pessi, 1989, p. 6; Tosi, 1990, p. 83 ss.; Zoppoli, 1989, p. 83 ss. In generale: D'Antona, 1984, p. 273; Perone, 1989, p. 63 ss.).

All'inverso, nel momento in cui si lega la retribuzione alla redditività aziendale si va ad intervenire sullo stesso rapporto di *corrispettività* tra prestazione individuale di lavoro e contro-prestazione retributiva e dunque sull'aderenza di quest'ultima ai canoni fondamentali dell'ordinamento normativo positivo (Zoppoli, 1989, p. 85). Risultando, in specie, sicuramente problematico rendere conciliabile, con la necessaria relazione di *proporzionalità* tra (quantità e qualità dell') attività di lavoro svolta e retribuzione *ex* art. 36 Cost., la previsione di formule remunerative incentivanti di ordine "collettivo" che, senza considerare il valore intrinseco della singola prestazione di lavoro, si riportino direttamente alla *performance* imprenditoriale.

La quantità-qualità del lavoro svolto dal singolo prestatore non può non essere il parametro-base di quantificazione della retribuzione: come del resto confermato in forma esplicita di recente dalla Corte Costituzionale (sent. 9 marzo 1989, n. 103, MGL 1989, p. 127). Di qui la necessità dell'introduzione di adeguati correttivi che, facendo salve le esigenze che la formulazione di tipologie retributive *variabili* è intesa a salvaguardare, assicurino la compatibilità con i principi legali della manovra di revisione della struttura salariale che si va in tal senso ad avviare.

Nodo di fondo è costituito dalla riferita opzione di principio delineatasi in favore dell'adozione di fomule incentivanti di ordine "collettivo". Opzione che, espressa dall'ipotesi di accordo del 12 aprile 1990, risulta con ogni probabilità almeno in parte da rivedere se si vuole evitare l'incombente contrasto con la normativa legale.

È in questa direzione, in specie, che appare meritevole di più attento esame l'evenienza dell'adozione di moduli remunerativi incentivanti di ordine "individuale", che peraltro ben possono essere previsti — ed è probabilmente questa la soluzione con la quale meglio si potrebbe aspirare a contemperare tutte le varie esigenze concorrenti in gioco — anche in forma combinata con incentivi di carattere "collettivo" (Cella, 1989, p. 34; Frey, Tagliaferri, 1989b, p. 24 s.). Incentivi "individuali" ai quali, per i motivi esposti, si tende da ultimo generalmente a preferire formule retributive correlate alla sola *performance* aziendale, ma che, in realtà, appaiono invece in grado di garantire, a differenza di queste ultime, una sicuramente maggiore

Gli accordi collettivi di produttività nel settore del credito
Emilio Balletti

aderenza alla normativa legale: sullo specifico piano della necessaria relazione di equilibrata “proporzionalità” tra *attività di lavoro svolta e retribuzione*.

Più in generale, è certo come sia in questa direzione che venga a misurarsi la tenuta tecnico-giuridica dell'intero disegno innovativo che si aspira ad avviare in materia retributiva con la previsione di quote di retribuzione *variabile*. Risultando comunque evidente come, né le rilevate esigenze di articolazione di un tale disegno, né tantomeno la stessa portata innovativa del medesimo, possano in qualche modo giustificare che al problema dell'individuazione di indici congrui cui collegare l'erogazione di simili quote di retribuzione non sia prestata la dovuta considerazione: peraltro anche alla luce del rilievo crescente che tendono in prospettiva ad assumere, in rapporto alla retribuzione globale, elementi remunerativi *variabili*.

Bibliografia

- Barbagallo F.** (1989), *Intervento*, in *L'Alfiere bancario*, n. 4-5, p. 5.
- Biagi M.** (1989), *Esigenze, ragioni e vantaggi della flessibilità salariale*, in *Quarantacinque*, n. 2-3, p. 28.
- Carinci F.** (1989), *Effetti e problemi della variabilità salariale*, *ivi*, p. 42.
- Casadio G.** (1989), *Condizioni e limiti di un sindacato “flessibile”*, *ivi*, p. 40.
- Cella G.P.** (1989), *Introduzione: gli incentivi nelle relazioni industriali italiane*, in *CELLA G.P.* (a cura di), *Il ritorno agli incentivi*, Milano, Franco Angeli.
- Cocozza A.** (a cura di) (1989), *Salari e produttività*, Roma, Edizioni lavoro.
- D'Antona M.** (1984), *Le nozioni giuridiche della retribuzione*, in *DLRI*, p. 269.
- Della Rocca G.** (1989), *Produttività e salari nelle relazioni industriali. L'esperienza italiana*, in *IS*, n. 25, p. 3.
- De Luca Tamajo R.** (1988), *Intervento*, in *LD*, p. 421.
- Ferraro G.** (1989), *Incentivi e professionalità nel settore bancario*, in *RDImp*, p. 291.
- Ferraro G.** (1990), *La contrattazione aziendale con particolare riguardo al settore del credito. Relazione al Convegno “Categorie professionali e contratti collettivi”* — Campobasso 21 aprile 1990 (dattiloscritto).
- Frey L., Tagliaferri T.** (1989a), *A proposito della misurazione della produttività nelle banche in base ai dati di bilancio*, in *EL*, n. 4, p. 5.
- Frey L., Tagliaferri T.** (1989b), *Le politiche del personale e le relazioni sindacali nelle banche italiane*, *ivi*, p. 19.
- Gabrielli G.** (1988), *Dinamiche retributive e produttività*, in *DPL*, p. 1878.
- Giambertone R.** (1986), *Sindacato e contrattazione nelle banche*, Milano, Giuffrè.
- Griffiths M.** (1990), *Incentivi tra banche e assicurazioni*, in *DPLoro*, n. 1, p. 106.
- Marchettini P.** (1990), *Flessibilità retributiva: quali vantaggi*, *ivi*, p. 24.
- Martelli G.** (1984), *La produttività nelle aziende di credito*, Milano, Giuffrè.
- Mc Adams J.** (1990), *Creare appartenenza*, in *DPLoro*, n. 1, p. 120.
- Mengoni L.** (1954), *Obbligazioni “di risultato” e obbligazioni “di mezzi”*, in *RDCom*, p. 185.
- Napoli M.** (1987), *Agenti negoziali e struttura della contrattazione*, in *MAZZOTTA* (a cura di), *Problemi giuridici del lavoro bancario*, Padova, Cedam.
- Nobile V.** (1987), *Contratto collettivo dei bancari*, Napoli, Jovene.
- Nomisma** (1987), *La produttività nelle aziende di credito*, in *La produttività in Italia*, II, Milano, Edizioni del Sole 24 ore.
- Pellero A.** (1990), *Retribuzione variabile come e perché*, in *DPLoro*, n. 1, p. 6.
- Pero L.** (1989), *Innovazione tecnologico-organizzativa e nuove forme di incentivazione salariale*, in *CELLA G.P.* (a cura di), *op. cit.*, p. 66.
- Perone G.** (1989), *Retribuzione* (voce), in *Enc. dir.*, XL, Milano, Giuffrè, p. 234.
- Pessi R.** (1989), *Salario e produttività: modelli e vincoli nell'attuale quadro delle relazioni industriali*, in *IS*, n. 10, p. 3.
- Pompei A.** (1990), *Il nuovo CCNL dei bancari*, in *DPL*, p. 1255.
- Prosperetti L.** (1989), *Il salario variabile nel mirino dell'economista*, *Intervista* a cura di Avitabile A., in *Quarantacinque*, n. 2-3, p. 33.
- Rusciano M.** (1987), *L'autonomia collettiva nel settore bancario*, in *MAZZOTTA O.* (a cura di), *op. cit.*
- Squarzon C.** (1989), *Gli incentivi salariali nella contrattazione collettiva*, in *CELLA G.P.* (a cura di), *op. cit.*
- Tosi P.** (1990), *Senza ostacoli di norma*, in *DPLoro*, p. 82.
- Treu T.** (1988a), *La partecipazione dei lavoratori alla economia delle imprese*, *GCom*, 785.
- Treu T.** (1988b), *La retribuzione: il quadro istituzionale*, in *QDLRI*, n. 4, p. 35.
- Treu T.** (1989), *Purché il sindacato non rimanga in mezzo al guado*, *Intervista* a cura di Meneghelli I., in *Quarantacinque*, n. 2-3, 31.
- Zoppoli L.** 1989, *Problemi del salario flessibile*, in *SImp*, n. 12, p. 83.

La contrattazione sugli incentivi nel pubblico impiego: gli accordi intercompartimentali e di comparto

Amos Andreoni

Sommario

1. Alle origini del tema. **2.** Il ciclo degli accordi sindacali 1983-1985. **3.** L'accordo intercompartimentale n. 13 del 1986. **4.** La stagione contrattuale intermedia. **5.** Aspetti della recente contrattazione decentrata. **6.** Gli accordi di comparto 1988-1990 e il crepuscolo del mini riformismo.

1. Alle origini del tema.

Un punto di partenza dell'indagine può essere convenzionalmente fatto risalire al 15 novembre 1979: a quella data il Ministro della funzione pubblica prof. M.S. Giannini rendeva il suo "rapporto" ed il capitolo di apertura individuava alla base delle carenze funzionali della p.a. l'arretratezza delle tecniche di amministrazione. Di qui la proposta di costituire un gruppo di studio per la unificazione delle metodologie di misurazione della produttività parallelamente alla istituzione di uffici organizzazione in ciascun Ministero (1). Nel 1980 veniva quindi avviata la costituzione di tali uffici (2) e vennero poi specificate nella l. 14 luglio 1980, n. 312, le linee di indirizzo della nuova organizzazione del lavoro nella p.a. Più in articolare gli artt. 21 e 22 affermavano che:

— l'efficienza della p.a. presuppone, tra l'altro, l'individuazione e l'impiego di standard di esecuzione differenziati secondo il tipo di attività individuale e di gruppo;
— per le esigenze funzionali delle singole amministrazioni ed in relazione a specifici progetti per il raggiungimento di ben definiti obiettivi possono costituirsi gruppi di lavoro, particolarmente in tema di progettazione, programmazione e verifica dei risultati conseguiti.

In questo ambito venivano prospettati programmi triennali di progressivo incremento della produttività, con periodiche relazioni al Parlamento.

L'adozione degli indici di produttività e di altre idonee misure di quantità, qualità e costo del lavoro avrebbe consentito, successivamente, di determinare "nuovi criteri di valutazione

note

(1) Più in particolare le proposte che si formulavano erano le seguenti:

"1 - il gruppo di studio per la determinazione delle metodologie prevedibilmente può terminare entro il febbraio 1980.

2 - A seguito delle determinazioni del Parlamento su questo rapporto, con semplice determinazione del Consiglio dei Ministri possono essere istituiti uffici organizzazione in ciascun Ministero, con le incombenze preliminari: a) di individuare le materie da delegificare, indicando il provvedimento necessario; b) di predisporre, con la collaborazione dei sindacati, provvedimenti ministeriali generali per l'organizzazione interna degli uffici e per lo svolgimento dell'azione amministrativa, là dove nel frattempo sia possibile, via via estendendone l'ambito con il progresso della delegificazione; c) di stabilire prescrizioni di produttività, sempre con la collaborazione sindacale, di carattere transitorio in attesa dei risultati del gruppo di lavoro *sub 1*); d) di formulare indicatori di produttività, anch'essi transitori, valendo quanto detto *sub c*); e) di individuare le possibili semplificazioni di procedimenti esterni e interni, formulando proposte agli organi aventi competenza a provvedere". (cfr. M.S. Giannini, *Rapporto sui problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in *RTDP*, 1982, 715 e in *LR*, 1980, 309; sui limiti del rapporto v. Valentini, 1988).

(2) V. Delibera del Consiglio dei Ministri del 1 febbraio 1980.

La contrattazione sugli incentivi nel pubblico impiego: accordi intercompartmentali e di comparto

Amos Andreoni

ai fini dell'accelerazione o del rallentamento nella progressione economica del personale per merito o demerito".

Venivano poi date, nel corso del medesimo anno, le linee generali, le finalità e i metodi relativi alla analisi di produttività del lavoro presso le singole amministrazioni (3) e contemporaneamente veniva richiesto al Formez di compiere una ricerca sulla organizzazione delle amministrazioni dello Stato (4); impegni resi operativi nel corso del 1982 ma ancora sostanzialmente inattuati nel 1983 talché "l'unico punto delle proposte Giannini circa il quale si è fatto qualche passo avanti è quello della disciplina del rapporto di pubblico impiego con la legge-quadro del 1983" (Nigro, 1984, p. 24). Quest'ultima in particolare demandava agli accordi sindacali, specie a quelli decentrati, "i criteri per la disciplina dei carichi di lavoro e le altre misure volte ad assicurare l'efficienza degli uffici" (5).

Da questo momento in poi il tema della produttività si divarica su due binari: la linea *aziendalista* centrata sulla definizione di tecniche di gestione e sul rafforzamento del ruolo dirigenziale (6); la via *politico-contrattuale* basata sul sindacato-attore e sul salario di produttività. Il carattere diacronico di questi due processi è tuttavia alla base delle difficoltà di incidenza dei medesimi ai fini di una nuova organizzazione del lavoro.

2. Il ciclo degli accordi sindacali 1983-1985.

Le scelte praticate negli accordi immediatamente successivi alla legge quadro si basano sulla incentivazione salariale come strumento per "spingere" quella nuova produttività e rendimento auspicata nel Rapporto Giannini e nella legge n. 312/1980.

Venivano così ipotizzati programmi finalizzati mediante la sequenza: determinazione delle medie temporali dei carichi di lavoro e di copertura degli organici — rilevazione del valore medio dei tempi di produzione dell'unità prodotta — prefissione di standard di rendimento — liquidazione dei compensi incentivanti la produttività al conseguimento degli obiettivi prefissati (7). E tuttavia la stasi nel funzionamento dei vari gruppi di lavoro deputati a concretizzare quella sequenza (e la limitatezza dell'angolo visuale alla sola produttività-lavoro) inducevano la contrattazione nel comparto Ministeri ad istituire un compenso incentivante *bis* in relazione all'effettiva presenza in servizio ed al pieno rispetto dell'orario di obbligo (8). Di qui la configurazione, in concreto, dell'incentivo come premio di presenza giornaliera graduato secondo la funzione, in sostituzione (parziale) del compenso per lavoro straordinario, spesso forfettizzato e *ad personam*, e delle indennità "collegate alle effettive prestazioni ordinarie di servizio" (9).

La valorizzazione del livello decentrato (per ente e/o per territorio) veniva demandata alla contemporanea istituzione di maggiorazioni delle misure base, in relazione a prestazioni lavorative disagiate.

L'entità contenuta del compenso e la sua incumulabilità con trattamenti similari consigliano tuttavia di conservare *ad personam* la quota di trattamento accessorio eventualmente più favorevole (10). Di qui il carattere parziale della manovra di onnicomprensività, accentuato dalla salvaguardia anche delle indennità "comunque connesse all'espletamento di compiti di

note

(3) Cfr. Circ. Funz. Pubbl. n. 8893 del 21 luglio 1980.

(4) Il rapporto "Rilevazione conoscitiva sullo stato degli uffici centrali della pubblica amministrazione" è stato pubblicato su *RTSA*, 1982, 67.

(5) *Sub* art. 3 e 14, l. 29 marzo 1983 n. 93 (su cui v. Rusciano-Treu, 1984, 593; Zoppoli, 1986 e 1990).

(6) Per una cronistoria v. CISL-Milano, 1989 e FP-Telex, suppl. al n. 214/215 del 1-2/9/1988; per le opere di carattere sistematico v. Rebora-Meneguzzo (1989), Valentini (1988), Sarno (1989, p. 77), D'Alessio (1989), Rebora-De Martino (1988), Rebora (1988), Papadia-Codispoti (1987). Di particolare interesse appaiono le vicende del progetto FEPA nato nel 1984 (su di esse v. Valentini, 1988 e CISL-Milano 1989).

(7) Il tal senso deponiva l'art. 11 del d.P.R. 25 giugno 1983 n. 344 per il personale civile dello Stato e ancor prima l'art. 4 del d.P.R. 16 ottobre 1979 n. 509 per il personale degli enti pubblici non economici (finanziato con l'art. 4 della l. 23 aprile 1981 n. 155). Per gli enti locali v. l'art. 30, d.P.R. 25 giugno 1983 n. 347; per la sanità gli artt. 59-67, d.P.R. 25 giugno 1983 n. 348.

(8) Cfr. art. 10, d.P.R. n. 344/1983.

(9) Così il decreto del Presidente del Consiglio 13 aprile 1984 ha consentito un incentivo nella misura di L. 85.000 per l'8° livello e di L. 31.500 per il 1° livello, riducibili per ogni giornata d'assenza o di ritardo (pari o superiore a 60 minuti) ovvero per note di demerito o sanzioni disciplinari.

(10) Cfr. Circ. Funz. Pubbl. 5 giugno 1984.

istituto". Queste ultime, già abbozzate nel 1981, registrano una intensificazione proprio a partire dal 1983 (11).

Esse rappresentano aspetti importanti di rilegificazione del rapporto di pubblico impiego, in deroga alla legge quadro (e alle precedenti leggi di comparto) e, sia pur limitatamente ai settori dei Ministeri e delle Aziende autonome, creano un nuovo modello di relazioni sindacali: alla fonte negoziale è affidata la composizione dell'aspetto macro e alla legge di quello micro, derogativo in *melius*, come risposta sia alla semplificazione dei livelli di inquadramento introdotta dalla negoziazione collettiva sia alla paralisi applicativa della qualifica funzionale prevista dalla legge n. 312/1980 (12).

Il bilancio è dunque negativo: gli standard di produttività ed i compensi incentivanti non decollano; il premio di presenza e di mansione è per lo più simbolico, complicato e tardivo; la concorrenza delle indennità di istituto è accentuata; il tutto nel segno di un rapporto anelastico tra compensi incentivanti e (ri)organizzazione del lavoro.

Tale conclusione vale anche per gli altri comparti di contrattazione (Cecora, 1988, p. 29). Così nella sanità ci si limita a riconvertire le tradizionali compartecipazioni dei privati paganti, istituendo un incentivo per le attività svolte in plus-orario relative alla specialistica medica e diagnostica, assumendo il fatturato e i ticket come base di calcolo del medesimo. Il compenso, già esterno all'organizzazione (ordinaria) del lavoro, è poi contenuto nell'importo (9,5% delle retribuzioni) salvo non essere applicato a tutte le USL.

Le nuove metodologie del *budget-control* hanno poi avuto pochissimo seguito (Papadia-Codispoti, 1987, p. 169 e 265).

Analogamente nelle Aziende autonome la miriade di indennità accessorie si riduce per lo più ad una moltiplicazione dei premi di presenza, senza un legame diretto con la produttività (Andreoni-Signoriello, 1990, p. 210).

La contrattazione sugli incentivi nel pubblico impiego: accordi intercompartimentali e di comparto
Amos Andreoni

3. L'accordo intercompartimentale n. 13 del 1986.

Il primo accordo intercompartimentale viene firmato il 18 dicembre 1985 all'insegna di una continuità ideale con il Rapporto Giannini (13); tuttavia gli auspicati spazi di flessibilità e di programmazione (per obiettivi) vengono demandati ad una linea pragmatica di produttivismo, piuttosto che a preve riforme istituzionali (Lapadula, 1986, p. 818). D'altra parte viene superata l'angustia dell'angolo visuale focalizzato sulla sola produttività lavoro, di cui alla passata stagione contrattuale.

È così istituito un fondo di incentivazione che, come gli altri analoghi e precedenti, viene finanziato con quote di straordinario e di altre indennità (14) nonché, innovativamente, con una quota a carico del bilancio dello Stato pari allo 0,80 per cento del monte salari; il tutto allo scopo di finanziare "processi di mobilità e turnazione, nonché riconoscimenti retributivi conseguenti a progetti specifici di produttività e a incrementi di efficienza" secondo norme stabilite in sede di comparto e gestite dalla contrattazione decentrata ovvero dal Governo, preve intese sindacali confederali. Queste intese hanno l'impegnativo compito di identificare un numero "molto limitato" di *progetti pilota* conseguenti ad una programmazione per obiettivi affidata alla sequenza: focalizzazione prioritaria delle strategie dell'ente (relazionate all'ambiente esterno e alle necessità, vecchie e nuove, dell'utenza); identificazione dei risultati auspicati; definizione del prodotto e poi delle azioni conseguenti e infine delle risorse umane e strumentali da apprestare. "I risultati di queste sperimentazioni saranno utilizzati per nuovi standard di efficienza e produttività e costituiranno la base per i piani di riordino dell'organizzazione del lavoro e delle strutture". Alla contrattazione di comparto

note

(11) La progressiva affermazione delle indennità di istituto può sintetizzarsi nella sequenza: personale del Ministero degli Interni (l. n. 121/1981); indennità penitenziaria (l. n. 65/1983); indennità Visentini (l. n. 17/1985); Presidenza del Consiglio (l. n. 455/1985); personale CNEL (l. n. 936/1986).

(12) Su questi aspetti v. Andreoni-Signoriello (1990).

(13) Così, in sintonia con quel rapporto, le parti contraenti "si impegnano a potenziare e, ove necessario, a istituire all'interno di ogni singolo ente e amministrazione unità organizzative con compiti di individuazione delle materie di possibile delegificazione; predisposizione di provvedimenti per la ristrutturazione degli uffici e la revisione di procedure; esame dei reclami relativi a disfunzioni amministrative presentati da cittadini e associazioni di utenti, promuovendo a tal fine un servizio specifico a favore degli stessi, per recepire proposte, ascoltare valutazioni, fornire informazioni". Il testo dell'accordo v. "Un nuovo modello contrattuale nell'impiego pubblico. Confronto CGIL-esperti della pubblica amministrazione". Roma, EDIESSE, 1985, p. 103 ss.

(14) Per i precedenti v. artt. 14, d.P.R. n. 346/1983 e 30 d.P.R. n. 347/1983.

La contrattazione sugli incentivi nel pubblico impiego: accordi intercompartimentali e di comparto

Amos Andreoni

viene poi demandato il compito (più limitato) di avviare *progetti di tipo strumentale* — per la messa a punto di indicatori sulle metodologie, strutture e tecniche gestionali — nonché *di risultato*, tese a favorire l'adempimento ottimale delle attività di rilievo. In questo caso, come nei progetti strumentali, si tende a premiare direttamente (o indirettamente) le azioni e non anche il raggiungimento degli obiettivi-risultato propri, dei progetti pilota. Ora infatti lo scopo è di giungere a sistemi di controllo della produttività-efficienza piuttosto che della produttività-efficacia (15), al fine di pervenire alla corresponsione del nuovo premio di produttività. Quest'ultimo è poi relazionato al tempo, al livello di professionalità, alla capacità di iniziativa ed all'impegno partecipativo, secondo la valutazione espressa dal dirigente responsabile del progetto.

In sintesi lo schema operativo viene individuato nella scansione: progetti-pilota; progetti di tipo strumentale e poi di risultato; sistemi di controllo della produttività e successivo premio incentivante. L'ambito applicativo, poi, si incentra su di uno schema ad imbuto (rovesciato) per cui sperimentate *task-force* in pochi segmenti amministrativi (con metodo operativo a tutto campo: politico-istituzionale, strutturale e "personale"), se ne auspica il successivo processo diffusivo, anche attraverso la rimozione degli ostacoli di tipo procedurale, amministrativo e contabile; di qui l'ipotesi (solo implicita nell'accordo) di costruire intorno ai singoli progetti una "zona franca" normativa in materia di organizzazione, contabilità, controlli e contratti (Lapadula, 1986, p. 821).

4. La stagione contrattuale intermedia.

In effetti la zona franca per i progetti pilota rimane solo un abbozzo; pesa invece la lunga teoria dei subprocedimenti previsti dall'accordo: proposta del dipartimento funzione pubblica — concerto tra sindacati di comparto ed amministrazioni interessate — intesa confederazioni/Governo — proposta del Ministro per la funzione pubblica — deliberazione del Presidente del Consiglio. A ciò si aggiunge il parere del Consiglio di Stato ed il visto della Corte dei Conti, introdotti dal nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio (16). L'effetto paralizzante è scontato e poi complicato dalla tardiva copertura finanziaria (17) sicché al maggio 1990 è attivo un solo progetto (18); trenta sono impigliati in concerti e visti e altri ancora sono "dispersi" (19) in attesa di una riforma per ora solo promessa (20).

Da questa vicenda trae origine un processo "a testa in giù": il premio incentivante viene comunque corrisposto; il controllo della produttività non ha carattere sistematico; i progetti di risultato sono attuati senza il supporto di quelli strumentali. Quest'ultimo aspetto merita di essere sottolineato: la contrattazione di comparto accanto ai progetti di carattere strumentale e di risultato introduce il *tertium genus* del *progetto di efficienza*, relazionato a flessibilità dell'orario, nuovi turni, reperibilità, mobilità, tempo prolungato, rischio.

In alcuni casi il fondo di incentivazione viene distinto in due quote, di cui una conglobata per i progetti strumentali e di risultato, l'altra distinta per quelli di efficienza; questi ultimi sono poi sottratti al vaglio del nucleo di valutazione amministrazione-sindacati e gestiti dalla dirigenza con budget locali (21).

Nella graduatoria della effettività prevale dunque il progetto di efficienza in luogo del progetto di risultato e questo in vece del progetto di tipo strumentale, donde modifiche incrementali dell'organizzazione del lavoro (taglio di tempi morti, snellimento procedurale, qualificazione professionale, plus-orario) attestate dal dirigente, peraltro senza verifiche successive (dove l'avvitamento dei nuclei maggiormente produttivi).

note

(15) La distinzione è stata ufficializzata nel "Rapporto Giannini" con i "due indicatori: quello relativo all'efficacia, intesa come rapporto tra risultati ottenuti ed obiettivi prestabiliti, e quello relativo all'efficienza, intesa come rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti, comprendendo tra le prime non solo le risorse umane, ma anche quelle di capitale, di materie prime, di energia".

(16) V. art. 17, l. 23 agosto 1988 n. 400.

(17) Cfr. art. 26, l. 67/1988; art. 10, l. n. 544/1988; art. 3, l. n. 37/1990.

(18) Si tratta del piano integrato di informatizzazione del catasto edilizio urbano (su cui v. Maraffi, 1990).

(19) Quest'ultimo inciso vale particolarmente per il progetto integrato fisco-previdenza (su cui v. Chiesa, 1990).

(20) Il riferimento è al d.d.l. n. 4464/1989 approvato a dicembre dal Senato e attualmente fermo alla Camera.

(21) V. art. 50, d.P.R. 8 maggio 1987 n. 266 per i Ministeri; art. 8, d.P.R. 13 maggio 1987 n. 268 per gli enti locali; art. 59 d.P.R. 18 maggio 1987 n. 269 per le aziende autonome; artt. 68 e 73, d.P.R. 20 maggio 1987 n. 270 per la sanità; art. 9, d.P.R. 10 aprile 1987, n. 209 per la scuola; art. 28, d.P.R. 28 settembre 1987 n. 567 per l'Università; art. 28, d.P.R. 28 settembre 1987 n. 568 per la Ricerca.

Il tutto complicato in qualche caso dalla giustapposizione del vecchio premio di presenza/funzione rispetto alla nuova incentivazione (22). Emerge dunque un mini riformismo “a pettine”: l'organizzazione tradizionale convive con la nuova; a questa partecipano lavoratori consenzienti e distinti dagli altri. Non mancano poi casi di incentivazione monetizzante situazioni disagiate per carenze “storiche” di organico o per mancato aggiustamento dell'organizzazione del lavoro. Va infine aggiunto il peso della dissociazione temporale “causa/effetto” dovuta al vaglio del nucleo tecnico (ove previsto) e comunque al pagamento del compenso a distanza di svariati mesi dall'esaurirsi del progetto (23).

Del resto gli accordi di comparto rispettosi delle priorità dettate dall'accordo intercompartimentale sono ritagliati su esperienze di singoli enti, dotate di scarsa diffusività (24).

Più in generale la modestia del compenso incentivante (per lo più non superiore al 2% del monte salari) ne limita seriamente le potenzialità nei casi (assai frequenti) di utilizzo poco selettivo.

La contrattazione sugli incentivi nel pubblico impiego: accordi intercompartimentali e di comparto
Amos Andreoni

5. Aspetti della recente contrattazione decentrata.

L'incentivazione economica sembra dunque inserirsi utilmente in quel processo di transizione spontanea e incrementale che caratterizza attualmente la p.a. nel segno di una maggiore efficienza (Cassese, 1990). Dubbia ne è l'importanza, specie se confrontata con l'incidenza delle nuove tecnologie (Nomisma, 1990). Resta che alcune esperienze decentrate di retribuzione mobile incidono maggiormente sull'organizzazione del lavoro: di esse occorre farne dunque cenno (25).

L'INPS, innanzitutto, ove converge una pluralità di dati favorevoli: accentuata autonomia dell'ente (Persiani, 1990); ristrutturazione dei servizi; informatizzazione integrata; produzione quantificabile. Di qui una incentivazione su indici di efficienza elaborati *in progress*: gli standard per serie storiche di produzione (per gli atti base: es. liquidazione pensioni) vengono aggiornati al rialzo e coniugati a quelli calcolati sul tempo teorico di lavorazione (per alcuni prodotti “secondari”) salvo poi ricorrere a metodi sperimentali per i prodotti implicanti l'uso di nuove tecnologie (lettori ottici e *personal computer*). Il calcolo della produttività viene calibrato sul parametro pro-capite (a organico contingentato), salvo poi ponderarsi con gli indici di produzione assoluta, di smaltimento dell'arretrato, di ottimizzazione dei tempi di lavorazione dei prodotti “freschi” (es. progetto “pensione subito”), di recupero contributivo (rispetto ai valori di incasso preventivati).

L'incentivo è consistente, in misura pari al 30% del monte salari (26) e viene ripartito, per una quota, in misura uguale a favore di tutti i centri di prodotto che hanno superato lo standard di base e per altra quota a favore solo dei centri ai valori massimi di produttività. Il *mix* dà luogo a buoni risultati (così una domanda di pensione, respinta per mancanza di documentazione, talvolta è computata, ai fini dello standard, al pari di una pensione liquidata).

Compaiono frizioni tra la rigidità delle qualifiche e la flessibilità dei sistemi organizzativi indotti dall'incentivo (dove la proposta di ricomporre le mansioni per isole di produzione); tra il vario apporto individuale ed un compenso ancora rigido pro-capite; tra standard quantitativo e prestazioni qualificate.

Nel settore dei Comuni non esistono, a differenza dell'INPS, flussi informativi integrati. L'interazione tra controllo di gestione — piani progetto e premio di produttività appare quindi connessa essenzialmente alla volontà politica, alla pressione dell'utenza, alla disponibilità della dirigenza tecnica.

note

(22) Cfr. art. 51, d.P.R. n. 266/1987; artt. 66, 84, 92, 113, d.P.R. n. 269/1987.

(23) Così nel comparto Ministeri l'accordo è raggiunto il 7 gennaio 1987, il d.P.R. emanato l'8 maggio 1987 e pubblicato l'11 luglio; i fondi mediamente vengono accreditati nella seconda metà del 1988; il pagamento avviene per lo più a metà del 1989.

(24) Così è per l'art. 11, d.P.R. 8 maggio 1987, n. 267 che, valevole per gli enti pubblici non economici, formalizza l'esperienza dell'INPS, tutt'ora isolata nel comparto. Diverso è il discorso per gli enti locali: gli artt. 27, 28, 32 del d.P.R. 17 settembre 1987 n. 494 introducono principi innovativi (ristrutturazione degli enti, sistemi di contabilità analitica, uffici di organizzazione e metodo, circoli di qualità, decentramento decisionale, responsabilità dirigenziale) ma non anche sistemi e garanzie di effettività sicché la traduzione operativa è delegata alle contingenze periferiche.

(25) La panoramica è limitata ad alcuni casi di Ministeri, “parastato”, enti locali; per scuola, sanità e regioni si rinvia ai saggi pubblicati su questa Rivista.

(26) L'accordo INPS del 31 maggio 1990 prevede infatti un *budget* complessivo di L. 298.593 milioni (parte II, punto 1.8), pari a circa L. 600.000 mensili pro-capite (su una retribuzione complessiva annua di circa 24 milioni).

La contrattazione sugli incentivi nel pubblico impiego: accordi intercompartimentali e di comparto

Amos Andreoni

Per quanto la circolazione degli accordi decentrati sia molto aleatoria, dalle esperienze note (27) emerge che il controllo di gestione è per lo più teso a risultati di efficienza; talvolta viene misurata anche l'efficacia delle politiche sulla popolazione di riferimento (es. Carpi e Parma).

Il controllo dei comportamenti è molto più diffuso di quello per risultati. Il monitoraggio dei servizi a domanda individuale prevale rispetto a quello sulle aree amministrative interne; non di rado gli interventi appaiono divaricati: chi tende a segmentare il sistema e chi punta ad una maggiore integrazione tra diversi servizi e funzioni. Più omogenea è la spinta ad intervenire sulle procedure trasversali a tutto l'ente (es. protocollo e attività deliberative). Forte è l'impulso verso attività formative ed emergono tecno-strutture negli uffici del personale. Molti accordi sindacali danno ancora rilievo prevalente ai criteri distributivi (premio di presenza, premio per attività singole, valutazione di tipo individuale) piuttosto che alla definizione e soprattutto alla verifica del piano: nessuna relazione conclusiva del piano è stata ritenuta tale da giustificare la mancata corresponsione degli incentivi, o in virtù di clausole di tolleranza, ovvero in ragione del fatto che gli obiettivi sono stati specificati a consuntivo, sui risultati già ottenuti (CISL-Milano, 1989).

L'incentivo pare inoltre avere inciso sulla maggiore frequenza dei turni e sullo scorrimento dell'orario al sabato; ancora contenuti invece sono gli effetti di mobilità orizzontale. Alcuni settori del comparto Stato vanno ugualmente segnalati.

Così è per il Ministero delle Finanze ove l'art. 4, l. n. 17/1985 ha creato un fondo di incentivazione per il recupero dell'evasione fiscale, in aggiunta al premio di presenza di cui al d.P.R. n. 344/83 da ripartire secondo criteri concordati sindacalmente. Questi ultimi affermano che ai fini della ripartizione del compenso deve tenersi conto: *a)* delle giornate di servizio e dell'osservanza dell'orario; *b)* della adibizione ad uffici a diretto recupero fiscale (28); *c)* dell'inquadramento professionale (29); *d)* delle giornate di funzione ispettiva nonché di verifica e controllo all'esterno, presso le aziende; *e)* del rendimento degli uffici in base ad indicatori di produttività disaggregati in relazione alla complessità delle attività implicate (30). L'arco delle ipotesi è piuttosto variegato (31), talché l'importo giornaliero varia da un premio minimo di L. 1380 ad un massimo di L. 8904 (per i lavoratori più qualificati dell'ufficio più produttivo e istituzionalmente più legato al recupero fiscale) (32).

La disaggregazione non può definirsi ottimale (così un 740 di un lavoratore dipendente "pesa" quanto un 740 di un lavoratore autonomo; viene premiata la correzione di errori formali del contribuente in luogo dell'entità delle somme incassate, o quantomeno accertate): sembra pesare ancora la selezione politica degli obiettivi e delle attività. L'incentivo ha rappresentato comunque uno stimolo per la produttività, anche qui in termini di maggiore efficienza (e con i limiti sopra indicati) non anche di efficacia; ha rappresentato altresì un momento di coinvolgimento del delegato sindacale nei problemi specifici di organizzazione del lavoro.

Esperienze di qualche interesse si registrano anche al Ministero degli Affari Esteri (33) dove alcuni progetti di efficienza e di risultato sono assurti, in corso d'opera, al rango di progetti strumentali e dove si è mantenuta una linea selettiva a favore delle aree a maggiore profes-

note

(27) Le osservazioni che seguono sono desunte da una ricerca sul campo operata dalla fondazione Seveso-Main (v. CISL-Milano, 1989) su 8 comuni del nord di medie dimensioni (Asti, Carpi, Modena, Monza, Parma, Ravenna, Reggio Emilia, Varese); da un'indagine sugli accordi decentrati di 6 comuni medi o grandi (Bologna, Milano, Belluno, Roma, Genova, Livorno) e di alcuni comuni del Lazio (Albano, Colferro, Colonna, Segni).

Il ventaglio dei casi è dunque limitato e le esperienze applicative al 1988 erano solo iniziate; raramente si dispone di standard storici di produttività riferiti all'arco 1987-1990.

Allo stato non esiste alcun centro di raccolta/valutazione delle esperienze che abbia raggiunto dimensione sistematica, né presso strutture sindacali, né presso la p.a.

(28) Donde la ripartizione dell'ufficio (non dell'attività del singolo) in quattro gruppi (es. del I: Ufficio IVA; del IV: ricevitoria del Lotto) con una escursione dell'indice 1,4 - 1.

(29) Un differenziale da ultimo pari a 1:5 (1° livello: dirigente generale).

(30) Sicché l'escursione tra ufficio con rendimento massimo e ufficio a rendimento minimo è prevista per il 1991 in misura pari a 85:115.

(31) Così nella circolare n. 92987 del 26 ottobre 1987 si fa riferimento a 18 (poi elevati a 30) raggruppamenti di uffici, ciascuno dei quali è distinto per attività tipo allo scopo di procedere alla comparazione dei rendimenti ottenuti dai medesimi uffici in due anni consecutivi.

(32) Nel 1990 il "fondo Visentini" è stato elevato a 252 miliardi di lire, pari a circa L. 350.000 mensili pro-capite.

(33) Cfr. gli accordi del 13 settembre e del 7 dicembre 1989.

sionalità (34); al Ministero della difesa, poi, si pone il problema di trovare un nesso tra incentivazione salariale e riconversione produttiva; di rilievo appare inoltre l'incentivo presso la Cassa depositi e prestiti e presso gli uffici postali locali (Andreoni-Signoriello, 1990). Da tutte queste esperienze emerge il ruolo ambiguo del sindacato (favorevole, al vertice, alla produttività incentivata; contrario, alla base, ad assumere il ruolo di controparte dei lavoratori) e la tendenza ad un maggiore dinamismo della dirigenza, nonostante l'arretratezza del suo *status*.

La contrattazione sugli incentivi nel pubblico impiego: accordi intercompartimentali e di comparto
Amos Andreoni

6. Gli accordi di comparto 1988-1990 ed il crepuscolo del mini riformismo.

L'ultima stagione contrattuale è preceduta dall'accordo inter-compartimentale, approvato con d.P.R. del 23 agosto 1988 n. 395, il cui art. 15 è dedicato alla produttività. Ivi si accentua "la quota di salario collegata ad indici significativi di produttività" e conseguentemente viene incrementato il fondo di incentivazione; si ribadisce infine la necessità di una verifica "motivata" del conseguimento degli obiettivi dati, anteriormente all'erogazione degli incentivi. La contrattazione di comparto specifica poi le finalità del d.P.R. n. 395/1988: così il nuovo fondo per il miglioramento dell'efficienza degli enti parastatali (35) è più cospicuo del precedente in senso quantitativo (+ 0,65% del monte salari, salvo altro) e quali — quantitativo (ora esso comprende una quota delle maggiori entrate conseguenti al recupero dei contributi omessi ovvero dovute ai corrispettivi pagati dall'utenza per servizi più qualificati o infine con una quota di economie di gestione; il tutto secondo le specificazioni degli accordi per ente). La destinazione prioritaria del fondo è per l'erogazione dei compensi incentivanti "in rapporto al superamento di uno standard sperimentale di produttività di base" (in via secondaria è previsto l'utilizzo del fondo per l'apertura pomeridiana degli uffici; per compiti disagiati; reperibilità; arricchimenti professionali da corsi di formazione). Viene infine ribadita la legittimità dei *budget* locali. Disposizioni del tutto simili sono previste per il comparto ministeri (36), ferma la salvaguardia dei vecchi premi di presenza, e per gli enti locali. Nel settore delle aziende autonome e della sanità il fondo è integrato dal solo 0,65%. L'incentivazione viene invece abbandonata nel comparto scuola (37), in presenza della spinta degli insegnanti a far convergere le risorse sulla retribuzione di livello, a recupero dei pregressi schiacciamenti, e sulle indennità di funzione.

Il punto di svolta degli attuali accordi — peraltro tutt'ora paralizzati dalla Corte dei Conti e dal Consiglio di Stato (38) e mutilati dalla logica degli acconti e degli innesti (39) — pare cogliersi nel documento governativo di programmazione finanziaria 1991-1993. In esso non si esclude "di consentire di introdurre forme di incentivazione del personale attraverso il contributo diretto degli utenti: diritti di segreteria, di sportello, di urgenza ... solo nei casi di fornitura di servizi che si differenzino concretamente per la loro qualità, complessità o rapidità da quelli standard, che continuerebbero ad essere offerti alla generalità dei cittadini senza ulteriori oneri". A questo punto il tema del rapporto tra amministrazione e utenze non è più rinviabile: occorrono strumenti per la tutela dei cittadini, spazi di controllo da parte delle associazioni professionali (sul modello del progetto pilota del Catasto) ovvero di altre associazioni e/o delle strutture orizzontali del sindacato.

Diventa obsoleto il modello consociativo sindacato-amministrazione; occorre una nuova dialettica di ruoli tra i due attori nonché di questi rispetto al potere politico: in tal senso la indennità di funzione per il dirigente INPS, relazionata agli effettivi risultati dell'Unità operativa, sembra rompere la logica dello stato giuridico unitario (40). Nella stessa direzione convergono i tentativi di attribuire alla dirigenza — specie a quella tecnica —

note

(34) Così per il centro informatico (300 beneficiari sui 1500 complessivi) il beneficio si è tradotto in un compenso variante da L. 200.000 a L. 400.000.

(35) V. artt. 12 e 13, d.P.R. n. 43 del 13 gennaio 1990.

(36) Cfr. artt. 6 e 7, d.P.R. n. 44 del 17 gennaio 1990.

(37) Cfr. d.P.R. 23 agosto 1988, n. 399.

(38) Va ricordato comunque che l'art. 18, l. 12 giugno 1990 n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali) prevede l'eliminazione del parere del Consiglio di Stato e lo snellimento del controllo della Corte dei Conti.

(39) Si allude alle vicende del decreto-legge 25 maggio 1990 n. 123: in sede sia di redazione che di conversione non poche sono le modifiche rispetto al testo degli accordi sindacali.

(40) Analoga è l'incidenza del compenso per lo speciale interessamento e la propaganda dei servizi a denaro negli uffici locali delle Poste (su cui v. Andreoni-Signoriello, 1990).

La contrattazione sugli incentivi nel pubblico impiego: accordi intercompartmentali e di comparto

Amos Andreoni

compiti diretti di conduzione delle trattative sindacali. Più in generale appare superata la supplenza del sindacato e del politico rispetto al dirigente.

Se così è, ben venga la generalizzazione dei ticket.

A ben vedere comunque l'incentivo, sul modello della scuola aziendalista (Fepa) o su quello politico-contrattuale, non può sostituirsi all'assenza di una razionalità organizzativa di tipo complessivo: le ragioni delle riforme istituzionali si coniugano con la progettazione dell'organizzazione del lavoro per obiettivi e indicatori esterni, per centri di responsabilità e ricomposizione delle funzioni.

Di qui l'auspicato ritorno ad un modello di transizione "shocking", già proprio degli anni '70, e ad un profilo alto della riforma amministrativa (Cassese, 1990; Rusciano, 1989; D'Alberti, 1989; ISAM, 1990).

Bibliografia

- Andreoni A.-Signoriello M.G.** (1990), *Il quadro istituzionale*, in CECORA G. (a cura di), *Il pubblico impiego. Struttura e retribuzioni*, Bologna, Il Mulino.
- Cassese S.** (1990), *Relazione* al convegno Isam sui progetti pilota, Roma, 15 maggio 1990.
- Cecora G.** (1988), *I contratti del pubblico impiego*, Roma, La Nuova Italia scientifica.
- Chiesa G.** (1990), *Intervento* al convegno Isam sui progetti pilota, Roma, 15 maggio 1990.
- CISL Milano** (1989), XI Congresso, *Efficienza e produttività nella pubblica amministrazione, ciclost.*
- D'Alessio L.** (1989), *Il controllo di efficienza nelle aziende pubbliche*, Napoli, Liguori, pp. 11 ss.
- D'Alberti M.** (1989), *Le sorti del lavoro pubblico* in LETTIERI A. (a cura di), *Ripensare il sindacato*, Milano, Angeli.
- ISAM** (1990), *Riforma del rapporto di pubblico impiego*, Milano, Angeli.
- Lapadula B.** (1986), *Commento agli artt. 12-14, d.P.R. 1 febbraio 1986 n. 13*, in NLCC, pp. 817-826.
- Maraffi C.** (1990), *Intervento* al Convegno Isam sui progetti pilota, Roma, 15 maggio 1990.
- Nigro M.** (1984), *Relazione* al convegno Isam, *Le riforme amministrative a quattro anni dal rapporto Gianini*, Milano, Angeli.
- Nomisma** (1990), *La produttività dei servizi pubblici*, Bologna, datt.
- Papadia V.-Codispoti V.** (1987), *L'organizzazione del lavoro e la produttività in Enti locali e Regioni*, Rimini, Maggioli.
- Persiani M.**, (1990) *Commentario alla l. 9 marzo 1989, n. 88*, in NLCC, pp. 649 ss..
- Rebora G.** (1988), *Il cambiamento organizzativo nella p.a.*, in AP, pp. 47 ss.
- Rebora G.-De Martino S.** (1988), *Lavoro e management nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Angeli.
- Rebora G.-Meneguzzo M.** (1989), *Gli incentivi di produttività negli enti locali*, Milano, Angeli.
- Rusciano M.** (1989), *L'unificazione normativa del lavoro pubblico e del lavoro privato*, in DLRI, p. 143.
- Rusciano M.-Treu T.** (1984), *Commento alla l. 29 marzo 1983 n. 93*, in NLCC, 593.
- Sarno D.** (1989), *Approcci teorici, metodologici ed empirici all'analisi della produttività nella p.a.*, in EL, I, pp. 77 e ss.
- Valentini E.** (1988), *Nuove tecniche gestionali e management innovativo per una efficiente e moderna p.a.*, Roma, Cevar.
- Zoppoli L.** (1986; 1990), *Contrattazione e delegificazione nel pubblico impiego*, Napoli, Iovene.

La gestione degli incentivi nel pubblico impiego: La camera di commercio di Milano

Un istituto contrattuale utilizzato come carburante
di una macchina organizzativa ed istituzionale complessa

Roberto Maiocchi

Sommario

1. Premessa. 2. Il contesto politico. 3. La realtà amministrativa ed istituzionale. 4. Struttura organizzativa del sistema camerale. 5. Cronistoria dei diversi accordi. 6. L'accordo vigente. 7. Le esigenze di managerialità. 8. I carichi di lavoro. 9. Conclusioni.

1. Premessa.

“A torto o a ragione la Camera di Commercio di Milano è ritenuta il più efficace ed il più efficiente istituto pubblico milanese,chissà, forse più a torto che a ragione...”. Questa valutazione, espressa dal Segretario Generale della Camera di Commercio di Milano durante una seduta di negoziazione sindacale, può essere una chiave esplicativa del perché si è scelto di studiare il meccanismo dell'incentivazione dei pubblici dipendenti in questo istituto piuttosto che in altri. Ad ogni modo *la tensione alla qualità* dell'Ente camerale milanese è diventata “un caso” oggetto di studio e di attenzione, oltre che per i problemi connessi alla produttività, anche per l'originale assetto organizzativo ed istituzionale che ne è derivato.

Ad oggi (maggio '90) alla Camera di Commercio di Milano si *sono susseguiti*, a partire dal 1987 — anno in cui venne data prima applicazione alla norma contrattuale istitutiva del Capitolo Produttività — *ben tre accordi tra Direzione ed Organizzazioni Sindacali* nel merito dell'applicazione dell'articolo in questione. Già questo dato può essere sufficiente per rappresentare la forte dialettica interna che ha accompagnato la gestione di questa innovazione contrattuale.

Per dare l'esatta dimensione ed il giusto significato a questo contenzioso, vale la pena di ricordare anche il valore dell'ammontare che è stato destinato a tale fondo nel bilancio del 1990: circa il 10% del monte salari stipendi, una cifra sicuramente significativa per un ente pubblico.

Come si vedrà nel paragrafo in cui si ripercorrono gli avvenimenti storici che hanno accompagnato l'applicazione della normativa, le trattative non sono state realizzate senza conflitti, anzi, in qualche momento la tensione si è manifestata in forme violente che hanno superato i limiti di guardia. Per spiegare tale situazione è però opportuno fare una precisazione fondamentale: *il vero obiettivo della Direzione*, nell'iter di tutta la vicenda, *non è stato quello di applicare una norma* — seppur al meglio delle possibilità — bensì quello di utilizzare *anche* questo strumento per cambiare la cultura ed il comportamento aziendali e quindi orientare diversamente la gestione complessiva dell'Ente.

Per rileggere comunque in modo completo il senso di questa intesa che si è andata sviluppando nel tempo, si propone al lettore di ripercorrere progressivamente le varie fasi e situazioni che hanno dato origine e supportato questa complessa manovra politica, la cui finalità strategica è stata sopra esposta.

Verranno quindi qui di seguito rivisitati: *a)* il contesto politico, *b)* la realtà amministrativa

**Pubblico impiego:
La camera di
commercio di Milano**
Roberto Maiocchi

ed istituzionale, c) la struttura organizzativa del sistema camerale, d) la rapida cronistoria dei diversi accordi, prima di pervenire ad e) una lettura commentata dell'intesa raggiunta con la formulazione delle valutazioni di merito che ne scaturiscono.

2. Il contesto politico.

Una caratteristica rilevante e distintiva della Camera di Commercio di Milano è senz'altro quella di essere retta da un *Presidente* — Presidente anche dell'Unioncamere nazionale e, fino a pochi mesi orsono, anche dell'Azienda Informatica del sistema camerale, la Cerved — che, fin dall'assunzione del proprio incarico, *ha fortemente voluto rinnovare* sia la struttura milanese che l'intero sistema nazionale delle Camere di Commercio, rafforzandone contemporaneamente la capacità di coesione e cooperazione.

La vocazione al rinnovamento manifestata dal Presidente Bassetti si è però inevitabilmente trovata a dover fare i conti con la radicata rigidità del sistema della Pubblica Amministrazione e ne sono perciò scaturiti conflitti giuridici ed interpretativi anche molto duri e controversi soprattutto tra Unioncamere e Corte dei Conti sul tema dell'utilizzo delle risorse umane funzionali alla politica istituzionale del mondo camerale e sull'uso delle consulenze professionali stimate necessarie. Conflitti in parte risolti ed in parte ancora latenti.

La direzione politica adottata da Bassetti ha fatto sì che al momento di dover effettuare una scelta sulla candidatura adatta a ricoprire il ruolo di Segretario Generale della Camera di Commercio di Milano, invece di optare per un funzionario giunto all'apice della carriera e quindi omrai completamente integrato nel meccanismo del sistema camerale, fosse prescelto un giovanissimo candidato, anch'egli fortemente motivato al cambiamento culturale ed organizzativo dell'Ente e sostenuto dal Ministero: il dr. Benito Boschetto.

La Giunta (eletta contemporaneamente alla Presidenza Bassetti) — nel suo delicato e fondamentale ruolo di rappresentante delle diverse realtà produttive di categoria — ha, da parte sua, sostenuto in modo compatto ed efficace le novità istituzionali introdotte ed ha fronteggiato con grande determinazione gli inevitabili contraccolpi che le nuove tendenze producevano sull'apparato nelle sue componenti più ingessate e sclerotizzate, come pure le inevitabili reazioni delle rappresentanze sindacali locali e nazionali.

Per quanto riguarda le OOSS, c'è da rilevare che al di là della preoccupazione di giocare un ruolo positivo nella nuova svolta politica intrapresa dall'Amministrazione, le stesse hanno, almeno sul piano squisitamente teorico, sicuramente favorito a livello nazionale l'approvazione di quelle norme contrattuali che tendevano a tradurre in fatti concreti le disponibilità generali di servizio all'utenza.

Il clima che si respirava qualche anno fa condusse persino a ventilare l'ipotesi di *privatizzazione* del rapporto di lavoro dei dipendenti camerale.

Tale intento, acquisito invece dall'ICE, non è stato poi realizzato per il mondo camerale, ma la filosofia della possibile gestione privatistica ha comunque vissuto una stagione di positività all'interno dell'ambiente di cui si tratta, anche grazie alla creazione in seno al sistema camerale milanese, di *Aziende Speciali*, applicanti una contrattualistica privata. Queste realtà produttive e di servizio sono state realizzate con il compito specifico di gestire particolari funzioni dell'Ente, sia sul piano dei servizi interni, che sul terreno dell'assolvimento di particolari compiti d'istituto.

Tali aziende speciali sono progressivamente cresciute in ruolo e dimensioni, tanto che al momento attuale la proporzione tra dipendenti a contratto *pubblico* e dipendenti a contratto *privato* ha raggiunto il rapporto ed 2 ad 1.

3. La realtà amministrativa ed istituzionale.

Le Camere di Commercio, come è noto, godono di trasferimenti diretti dello Stato e di entrate proprie.

Per le Camere di Commercio di dimensioni ridotte il rapporto tra le due fonti di introiti varia da un *minimo di 1 ad 1* ad un *massimo di 3 a 7*; per la Camera di Commercio di Milano invece tale valore di confronto si è attestato su un rapporto di 1 per le rimesse dirette dallo Stato e 9 per quelle proprie.

Ne consegue quindi per l'Ente milanese — che ha registrato per il 1989 un bilancio di 150 miliardi — un discreto potere di autonomia e la possibilità di proiettare i propri funzionari

e le proprie strutture in un'ottica e dimensione tendenti ad esaltare la struttura pubblica attraverso l'impiego di strumenti sia pubblici che privati. C'è da rilevare, a questo proposito, che nel corso del 1989 per l'attività promozionale è stato destinato ben il 25% del totale delle spese correnti.

Il fatto stesso, comunque, di assistere gli operatori economici nazionali ed internazionali non ha potuto che tenere viva la tensione dell'apparato degli addetti verso i bisogni dell'utenza.

Una rilevante caratteristica politica ed istituzionale, tutta propria delle Camere di Commercio, è la relativamente scarsa politicizzazione delle presenze in seno alla Giunta, che è invece presidiata dalle dirette rappresentanze delle categorie socio economiche: questo fatto ovviamente non può che portare salute psicologica, serenità e produttività all'attività lavorativa, benefici questi di cui altri Enti, che vivono invece tensioni di natura politica, non godono.

La presenza nella Giunta delle categorie sopramenzionate consente un controllo reale dell'utenza sull'operato dell'Ente. Tale ruolo è fondamentale per evidenziare disservizi o ritardi che possono eventualmente determinarsi, tanto che è stata valutata cosa utile anticipare il dimensionamento organizzativo del mercato delle imprese (come nel caso della cooperazione e delle imprese multinazionali) ed estendere tale prerogativa anche agli utenti non organizzati in specifiche associazioni.

Allo scopo di rafforzare tale presenza la Camera di Commercio di Milano ha favorito — tra l'altro — la nascita e lo svilupparsi della struttura dell'FTA, che raggruppa tutte le nuove professioni operanti ai diversi livelli dei servizi, ed ha fattivamente realizzato le relazioni d'utenza attraverso *circoli di autocontrollo* con gli ordini professionali (notai, ragionieri, avvocati...) di volta in volta chiamati a rappresentare ai funzionari direttamente interessati le proprie esigenze. Le stesse, peraltro — per alcune funzioni specifiche — tipo il registro degli esercenti del commercio o la gestione degli albi (agricoltori, imprenditori,...) costituiscono da tempo la possibilità di *relazione diretta tra utente e struttura servente*, con la caratteristica precipua che poche altre strutture possono fornire, vale a dire che un rappresentante degli utenti si trovi direttamente insediato nell'organismo gestionale dell'Amministrazione.

4. Struttura organizzativa del sistema camerale.

La CCIAA di Milano, *diversamente* da altri Enti che utilizzano anch'essi il famoso Art. 8 sulla produttività del Ccnl degli Enti locali, si trova inserita in un *sistema a rete di carattere funzionale* che influenza significativamente il suo assetto organizzativo e quindi la tipologia di erogazione dei suoi servizi.

Mentre è vero infatti che nell'Ente camerale, in quanto tale, l'amministrazione è obbligata a fronteggiare estenuanti trattative per l'applicazione corretta e vincolistica della normativa, è altrettanto vero che, utilizzando gli strumenti di flessibilità derivanti dalla presenza all'interno del sistema di unità produttive a contratto privato ed a valenza informatica, essa riesce comunque a soddisfare gli impegni assunti e prefissati.

È particolarmente significativo valutare la sua forza servente confrontando la capacità della Camera di Commercio con quella di altri Enti che dovrebbero svolgere funzioni analoghe o similari.

Quello che è venuto a mancare in Camera — a Milano — alla potenziale vocazione "da cobas", presente in qualsiasi Ente pubblico, è — innanzitutto — *la condizione di monopolio*: il funzionario camerale, infatti, pure se è preposto alla responsabile gestione del servizio, non detiene il totale monopolio dell'erogazione dello stesso. A questo equilibrio distribuito ed armonico nella discrezionalità e gerarchia di intervento su un servizio da svolgere hanno dato un significativo consenso e contributo anche le Organizzazioni Sindacali che hanno inteso alleggerire i compiti dei propri rappresentanti favorendo nel contempo la politica dell'Ente.

Impiegati d'ordine, tecnici e strutture informatiche presiedono infatti in modo parallelo o diretto diversi servizi dell'Ente (quando addirittura gli stessi non sono interamente demandati alle Aziende Speciali). La disponibilità alla collaborazione del pubblico dipendente viene quindi resa più dinamica e naturale dal fatto che l'Amministrazione non rinuncia ad erogare il servizio da un impedimento di parte e si è organizzata in modo tale da contemperare il rispetto del diritto di sciopero e del suo valore sociale e costituzionale con il rispetto dei diritti degli utenti.

**Pubblico impiego:
La camera di
commercio di Milano**
Roberto Maiocchi

**Pubblico impiego:
La camera di
commercio di Milano**
Roberto Maiocchi

I grandi obiettivi organizzativi degli ultimi tre anni (apertura pomeridiana degli sportelli, decentramento in 12 uffici sul territorio provinciale e all'interno delle strutture serventi l'impresa: INPS, INAIL, Cancelleria Commerciale del Tribunale) sono stati realizzati sfruttando questa duplice forbice: *il coinvolgimento e/o la potenziale alternativa*, affermando gradualmente in tutto l'Ente la cultura del "civil servant" fatta propria col progressivo compiacimento sia dei sindacati interni che dell'insieme dei collaboratori chiamati ad impegnarsi in questa direzione.

Questo clima culturale, ormai assunto in modo sufficientemente maturo da parte dell'insieme del copro dei dipendenti, verrà rapidamente trapiantato da iniziative ancor più innovative: strumenti di certificazione self-service (SERESE) già installati e predisposti dall'Azienda Informatica, servizi di borsa telematica a livello nazionale, "non sportello 2000" e molte altre iniziative trasversali alla Pubblica Amministrazione gestite in concorso con il Comitato Metropolitan (insediato presso la Prefettura) finalizzato al rilancio dell'efficienza nei pubblici uffici milanesi. L'insieme dei programmi di sviluppo dell'Ente è così dinamico da subire un vero e proprio "stoppaggio" dalla lentezza dei processi culturali sopra citati, lentezza — peraltro — comprensibile se valutata in relazione ai processi psicologici e comportamentali da compiersi da parte degli addetti ai lavori.

5. Cronistoria dei diversi accordi.

Nel momento in cui si cominciò a definire in termini orientativamente molto precisi la normativa e lo spirito contrattuale del salario incentivato, la Camera di Commercio di Milano, forzando le consuetudini vigenti all'interno della Pubblica Amministrazione e degli Enti locali in generale, diede vita ad una serie di iniziative di diverso tipo. Tanto per cominciare propose al Ministero che il fondo destinato alla Produttività avesse *un carattere di gran peso*: dovendo formulare un budget previsionale (anno 1987-88) richiese in prima istanza che il fondo in questione fosse costituito da 2.700.000.000. Tale valore, paragonato al monte salari stipendi dei dipendenti camerale (13-14 miliardi), costituiva una voce percentuale molto rilevante (*circa il 20%*).

Questo fondo venne successivamente ridimensionato — nel 1988 — a circa 1.100.000.000, ma *il contenzioso* tra l'Amministrazione periferica ed il Ministero dell'Industria *non fu di merito sul budget*: sui programmi da perseguire, il numero di addetti, le competenze..., ma si limitò ad essere discusso in termini di opportunità politica generale.

Non è che con questo si voglia dire che la Direzione di Minindustria seguisse delle direttive formalmente inadeguate (richiesta di rispetto delle piante organiche, dei carichi di lavoro, ecc.), ma — tra le parti — si rinunciò a priori ad aprire un capitolo innovativo *sul significato del budget*: più risorse uomo o più soldi, più risorse uomo qualificate e meno personale d'ordine, più tecnologie e meno dipendenti e si finì per concedere — da parte del Ministero — l'uno e l'altro, seguendo vecchie strade consolidate lastricate di escamotages burocratiche che potevano anche non tener conto dei risultati effettivamente realizzati.

Al di là di questo episodio, ciò che appare comunque importante evidenziare è che gli elementi economici del *costo del personale e di incentivo dello stesso non compaiono in un unico bilancio* di trattativa tra organo tutorio e struttura decentrata, ma sono oggetto di discussioni parallele e non comunicanti tra loro. Pertanto queste voci — anche se nelle sedi separate sono destinate, dal punto di vista del Ministero, alla maggior riduzione possibile — per la sequenza logica con cui sono affrontate vanno a costituire un costo maggiore di quanto non sarebbe se fossero oggetto di un solo negoziato nel quale compaiono come elementi concorrenziali.

Un intero filone di ricerca troverebbe molto materiale per studiare come diverse amministrazioni centrali sono costrette a mortificare rilevanti novità contrattuali per norme ispirate a vecchie logiche e quindi costringono normalmente le più dinamiche strutture territoriali ad attestarsi sul passo medio della Pubblica Amministrazione nel suo complesso, piuttosto che sulle esigenze dell'utenza.

Stando però ad osservare quanto avvenne a Milano, nel momento del varo della normativa in oggetto, complessivamente si può dire che gli altri Enti locali della Provincia misero a bilancio per il capitolo produttività valori molto inferiori — calcolati per addetto — e si limitarono in questa prima fase ('87-'88) ad un'inevitabile distribuzione a pioggia. Come si può facilmente dedurre questa politica "minimalistica" penalizzò i dirigenti camerale poiché diede vita ad atteggiamenti sindacali aziendali di analogo tenore.

La Camera di Commercio di Milano invece istituì, come previsto dal contratto, l'Ufficio

Organizzazione e Metodi, avvalendosi anche di collaborazioni esterne per predisporre i piani obiettivo da realizzare, misurare i carichi di lavoro e verificare progressivamente la attuazione dei piani stessi. In poche parole: *prese sul serio la normativa, che di per sé era buona, agile ed aperta.*

Fin dall'inizio fu chiaro che per poter fare della politica incentivante, viste le dimensioni del fondo, non tutti gli addetti avrebbero potuto averne dei benefici e soprattutto non tutti nella stessa misura.

Vi furono subito esclusioni e differenzazioni in 3 categorie per raggruppare il mondo camerale in fasce di merito generali e quindi un po' generiche. Vedremo più specificamente in seguito i parametri valutativi e la griglia di valori standard, definiti in fase posteriore, per operare una classificazione meno generica e più trasparente.

Non si riuscì invece a commisurare, in prima battuta, un rapporto tra quota di premio da attribuire ed obiettivi effettivamente raggiunti dai diversi reparti.

La tendenza generale, del corpo dell'Ente nel suo insieme, fu quella di sottrarsi, per quanto possibile, ad essere sottoposto ad analisi scientifica — anche per le inevitabili contraddizioni e diffidenze di ogni avvio — e tale tendenza, che ancora permane allo stato attuale, è senz'altro l'opposizione più dura da eliminare.

L'intera struttura comunque fu coinvolta, a cominciare dai vertici — i vice segretari generali — i quali però non accettarono di essere giudicati come responsabili di divisioni o funzioni, ma continuarono ad esercitare il loro ruolo in quanto controllori dei capi servizio, invece che come dirigenti responsabili dei collaboratori e del prodotto reso; (anche questa seconda contraddizione continua a permanere).

La Direzione e l'Amministrazione, ben consapevoli che la crosta da far saltare era il substrato culturale, avviarono parallelamente un corso di formazione rivolto a tutti i Quadri di più alto livello (i Vice Segretari Dirigenti si autoesclusero).

Questa iniziativa formativa produsse come risultato quello di *avviare una cultura* più orientata a concetti manageriali moderni, anche se non riuscì a trasferire *la responsabilità dei progetti dell'Ente dalla Direzione ai Dirigenti, ai Quadri, ma venne lasciata oggetto di trattativa del negoziato sindacale, con l'inevitabile potenziale caduta di specificità.*

Questo pasticcio amministrativo però era figlio non solo della tendenza all'irresponsabilità, ma anche del ruolo ambiguo dei capi sindacali.

Come in molte altre Pubbliche Amministrazioni, anche alle Camere di Commercio di Milano i capi sindacali hanno incarichi di rilievo nella gestione e costruiscono la propria legittimazione nei confronti della Direzione sia attraverso l'uso della rappresentanza sindacale, sia grazie al ruolo ricoperto sul piano gerarchico e funzionale. (Val la pena di ricordare, a questo proposito, che nella CCIAA 3 sindacalisti siedono nel Consiglio di Amministrazione ed 1 nella Giunta esecutiva e che quasi tutti i membri dei direttivi sindacali sono Capi Ufficio).

Questa delicatissima possibilità di bivalenza finisce per consentire loro un duplice potenziale posizionamento:

— a sostegno dell'Amministrazione, nel caso in cui fossero soddisfatte le aspirazioni delle diverse personalità o dei diversi sottogruppi (qualche volta in conflitto tra di loro per il raggiungimento di obiettivi non sempre frazionabili);

— contro l'Amministrazione, nel caso in cui le aspirazioni costruite non si potessero realizzare perché eccessive, incongruenti o in conflitto con altri concorrenti (sempre organizzati).

La conseguenza di questa schizofrenia di ruolo non può far altro che produrre il diffondersi di posizioni demagogiche e massimalistiche nelle quali i vari gruppi ritrovano finalmente l'unità contro l'Amministrazione.

Nella fattispecie, il tipo di realtà contraddittoria sopra descritta, produce, come infatti accadde, la nefasta conseguenza per cui lo spirito che permea tutte le valutazioni dei piani e dell'apporto dei dipendenti sia difensivistico, egualitaristico e teso a *giustificare* ogni motivo di improduttività, piuttosto che a risolverlo od a rimuoverlo.

Per questa serie di motivi un passaggio ulteriore, che si ritenne opportuno compiere in un accordo successivo, fu quello di trasferire la valutazione del lavoro *dai piani di lavoro realizzati ad una valutazione congiunta dei piani e dell'apporto specifico dei singoli capi retribuiti senza garanzie sindacali ma ad incontestabile giudizio della Direzione.*

La decisione di non pagare la metà dei capi e 3 vicesegretari generali su 4 produsse sia un imprevedibile shock per l'apparato, che un conseguente stato di "alta tensione" tra le parti!

Dopo uno scontro pesante, durato diversi mesi, Amministrazione e Sindacati sono comun-

**Pubblico impiego:
La camera di
commercio di Milano**
Roberto Maiocchi

**Pubblico impiego:
La camera di
commercio di Milano**
Roberto Maiocchi

que pervenuti alla stipula di un'ulteriore intesa che ha cercato di ottemperare sia alle esigenze di discrezionalità connesse con lo spirito dell'articolo contrattuale relativo alla produttività, sia ad una normativa quadro che fornisse alle organizzazioni sindacali ed ai collaboratori dei punti di riferimento saldi e trasparenti, cui riferirsi per comprendere le origini dei giudizi individuali e di reparto.

6. L'accordo vigente.

Quelli che vengono qui di seguito commentati sono i passaggi più significativi dell'accordo in vigore:

Presentazione, esame ed approvazione dei piani-obiettivo: il nucleo di valutazione.
I piani obiettivo, dopo essere stati trasmessi dai Responsabili di reparto e dal Primo Dirigente del servizio competente all'Ufficio Organizzazione e Metodi, devono da quest'ultimo essere inoltrati semestralmente (ovvero entro il 30 novembre ed entro il 31 maggio) all'esame del Nucleo di Valutazione.

I progetti devono illustrare gli obiettivi da perseguire; gli indicatori che consentono di valutare il raggiungimento degli obiettivi stessi ed i nominativi dei partecipanti alla realizzazione dei vari progetti.

I piani, che possono riferirsi all'intero reparto o ai singoli uffici, devono essere discussi con il personale, affinché ognuno venga a conoscenza del programma da svolgere.

Il Nucleo di Valutazione deve esaminare i piani entro 30 giorni dalle scadenze fissate per la presentazione. Successivamente un provvedimento di Giunta approverà il quadro generale dei piani e lo stanziamento relativo.

Il Nucleo di Valutazione è l'organo al quale viene demandato l'esame preventivo e consuntivo dei piani obiettivo, ovvero è l'organo preposto ad esprimersi sulla validità dei progetti presentati e sulla verifica del raggiungimento dei risultati. Il Nucleo è presieduto da un membro di Giunta ed è composto da 4 membri designati dalle Organizzazioni Sindacali e da 4 membri in rappresentanza dell'Ente. Le decisioni vengono prese a maggioranza; in caso di parità prevale il voto del Presidente. Le nomine dei membri hanno validità biennale e vengono deliberate dalla Giunta in veste di Consiglio di Amministrazione. Il Nucleo si riunisce almeno quattro volte all'anno per esaminare preventivi e consuntivi del 1° e del 2° semestre.

Questo capitolo ha un'importanza rilevante, sia per quanto attiene le date di presentazione e di valutazione dei piani, sia per il fatto che gli stessi vengono esaminati dal Nucleo di Valutazione. La composizione del Nucleo è molto interessante: la parte direzionale è presieduta da un membro di Giunta, mentre il resto del Nucleo si compone di due esperti dell'amministrazione in campo organizzativo e del Ragioniere Capo con la funzione di legittimare, all'interno dell'Ente, quanto verrà poi confermato dal Ministero.

Per quanto riguarda la Delegazione Sindacale, si è pattuito che non sarà rappresentata da membri a rotazione (che potrebbero tendere a sostenere il ruolo dell'avvocato di parte), ma da un membro fisso di ogni singola organizzazione che esprima professionalità e competenza di merito. Si è deliberato altresì che in casi di disaccordo le decisioni vengano prese a maggioranza, con peso doppio del voto da parte del Presidente: questa norma garantisce coinvolgimento e capacità decisoria.

Il capitolo degli indicatori, data l'estrema complessità delle diverse attività di un Ente, costituisce anch'esso un particolare valore, sia perché può essere paragonato ad indicatori analoghi di altre CCIAA, sia perché può essere comparato nel tempo alla diversa gestione dei reparti e degli uffici da parte di responsabili diversi.

Presentazione e verifica dei consuntivi.

Entro il 20 luglio ed entro il 20 gennaio i Responsabili di reparto ed i Primi Dirigenti devono trasmettere all'Ufficio Organizzazione e Metodi una relazione sui risultati raggiunti. Successivamente i consuntivi devono essere passati all'esame del Nucleo di Valutazione. Le relazioni devono indicare dettagliatamente:

**** i dati quantitativi (e le loro fonti) che consentono il riscontro dell'effettivo conseguimento dei risultati oppure una descrizione dei nuovi servizi prodotti.***

Questo capoverso è decisivo per evitare che i singoli piani vengano riproposti in continuazione, semestre dopo semestre ed anno dopo anno, e per scalfare le eventuali ombre gestionali nella produttività dell'ufficio. In passato il Nucleo di Valutazione si è trovato in qualche occasione nell'impossibilità temporale di esaminare materiale documentale e pro-

batorio di questo tipo ed ha dovuto procedere alla liquidazione economica o meno dei piani sulla base di dichiarazioni di responsabilità dei Capi Servizio.

*** i nominativi del personale che ha collaborato ai piani e le valutazioni individuali; dovranno essere espressamente indicati i nomi di coloro che non hanno partecipato e le ragioni della eventuale esclusione.**

Come si evince dalla lettura, viene rimarcato il fatto che alcuni dipendenti che non partecipano con spirito di collaborazione all'attività dei programmi-obiettivo sono esclusi da qualsiasi riconoscimento economico. Così come viene precisato che la prima responsabilità dei capi è quella di valutare i collaboratori.

Questo aspetto molto delicato della valutazione individuale è stato pattuito in un apposito capitolo: quello dei criteri della valutazione individuale. tale valutazione dovrà fare riferimento ai seguenti elementi:

	sup. alla media	imedia	inf. alla media
— qualità del lavoro svolto (precisione, esperienza, proposte di nuove soluzioni)	+1	0	-1
— rendimento (relativo ai lavori individualm. assegnati)	+1	0	-1
— disponibilità alla collaborazione con i colleghi ed il responsabile	+1	0	-1
— svolgimento di funz. omogenee a quelle svolte dai dipendenti di qualifica superiore	+1	0	-1
— responsabilità diretta nella conduzione di gruppi di lavoro o svolgimento in autonomia di compiti particolari	+1	0	-1

Secondo questa tabella i dipendenti che partecipano ai piani sono divisi in tre categorie e, *conseguenza molto rilevante*, ciò che non avviene economicamente attribuito ad uno, viene automaticamente reso disponibile per gli altri colleghi del reparto.

Il Nucleo di Valutazione procede all'esame ed all'approvazione dei consuntivi, richiedendo eventuali ulteriori informazioni ed effettuando gli accertamenti diretti che consideri necessari; l'esame deve concludersi entro 40 giorni dal termine fissato per la consegna.

Questo passaggio consente delle "ispezioni" di Ente, finalizzate alla verifica della corrispondenza tra quanto dichiarato e quanto esiste in realtà. Negli accordi precedenti questa specifica norma non esisteva.

Distribuzione del fondo di produttività.

Il fondo di produttività viene utilizzato:

— **per corrispondere incentivi ai dirigenti/funzionari che hanno presentato i progetti ed al personale che ha partecipato alla realizzazione dei progetti stessi.**

Questa voce rappresenta in termini pratici un orientamento che si va diffondendo a tutti i livelli della Pubblica Amministrazione: i Capi ed i Dirigenti possono essere pagati in termini significativi, ma la loro retribuzione è legata a parametri mobili e non fissi.

— **per riconoscere lo svolgimento di attività particolarmente disagiati.**

Questo istituto è anch'esso particolarmente interessante perché con questa voce si dà riconoscimento concreto a chi sostiene particolari oneri — nella fattispecie della CCIAA le attività di sportello, ovvero il contatto diretto con il pubblico —. L'istituzione di queste norme costituisce evidentemente un interessante passo in avanti rispetto alla retribuzione legata esclusivamente alla categoria, cioè al livello raggiunto.

— **il restante importo viene ripartito tra le diverse qualifiche funzionali, considerando una eventuale maggiorazione fino ad un massimo del 30% per i Responsabili di struttura estensori dei piani (tale maggiorazione viene attribuita in base al giudizio espresso dal diretto superiore ed in base ai giorni di presenza).**

Questa voce è stata voluta per incentivare la capacità programmatoria e propositiva sia dei Capi Reparto che dei Capi Ufficio.

**Pubblico impiego:
La camera di
commercio di Milano
Roberto Maiocchi**

Pubblico impiego:
La camera di
commercio di Milano
 Roberto Maiocchi

— *L'importo individuale viene così distinto:*

- * *importo individuale fisso = 70% da distribuirsi in base alle giornate di presenza in servizio (per i part-time la corresponsione è proporzionata all'orario di lavoro reso;*
- * *importo individuale variabile = 30% da distribuirsi in base alla valutazione individuale espressa dal diretto superiore ed in base alle giornate di presenza.*

La valutazione, impostata secondo una griglia di valori standard (+1 = superiore alla media, 0 = in media, -1 = inferiore alla media), deve fare riferimento ai seguenti elementi: qualità del lavoro svolto; rendimento; disponibilità; svolgimento di funzioni omogenee a quelle svolte dai dipendenti di qualifica superiore; assunzione di responsabilità o svolgimento in autonomia di compiti particolari. Il punteggio individuale può variare da un minimo di -5 ad un massimo di +5 e l'importo individuale variabile (30%) viene assegnato proporzionalmente.

Con questa suddivisione (vedi voce del 70%) si è pattuito con l'Organizzazione Sindacale il valore dell'apporto prodotto dall'Ente nel suo complesso e senza distinzioni di sorta. La Direzione non ha ritenuto di accentuare questa percentuale già convenuta nel passato perché si è riscontrato che — il valore di questa voce, unitamente al ticket-mensa legate alla presenza — costituiva un forte disincentivo all'assenteismo ed era oggettivamente un elemento non prescindibile.

Le somme non distribuite a seguito di assenze o di valutazioni inferiori al massimo verranno ripartite a fine anno tra quanti hanno partecipato alla progettazione ed alla realizzazione dei piani-obiettivo.

Questo capitoletto di spesa non costituisce un valore irrisorio; anzi, il risparmio che si può ottenere applicando questo principio costituisce una riserva attribuibile alla professionalità ed all'impegno profuso che, stando ai dati 1989, può costituire un elemento di maggiorazione pari quasi ad una mensilità per i migliori tra i dipendenti. (Questo dato corrisponde ad una stima del 25% degli organici, esclusi i Capi.

Vengono qui di seguito riprodotti gli importi individuali conteggiati a presenza totale, senza l'aggiunta di resti eventuali.

Importi individuali 1990 — Incentivo alla produttività

Addetti in %	Livello	Importo individuale fisso	Importo individuale variabile	Maggiorazione fino a max 30%
6%	I - II	900.480	385.920	—
3%	III	1.098.581	466.903	—
26%	IV	1.251.667	536.429	—
15%	V	1.467.782	629.050	—
29%	VI	1.647.878	706.234	—
16%	VII	1.972.051	845.165	845.165
4%	VIII	2.701.440	1.157.760	1.157.760
1%	I D	3.773.011	1.617.005	1.617.005

Come si può osservare, la scala è molto orientata a riconoscere la professionalità acquisita in virtù della storia concorsuale individuale (tab. A); per l'Amministrazione questa classificazione costituisce un parziale cedimento a fronte delle tesi sostenute in questi anni: che i titoli ed i livelli non fotografassero automaticamente il merito e le capacità individuali profuse nel lavoro quotidiano.

A parziale compensazione di questo accentuato squilibrio sul versante della classificazione, le tabelle B) e C) dovrebbero consentire di mantenere viva la partecipazione attraverso lo stimolo di un giudizio legato alla dinamica produttiva del semestre considerato.

Come risulta evidente, sono fortemente penalizzate le figure professionali sino al VI livello: il motivo va ricercato nella forte concentrazione di potere sindacale nelle tre categorie topiche e nel modesto interesse palesato da parte dei nuovi assunti — concentrati nel V e VI livello — nei confronti di questo istituto, che invece tocca sensibilmente i più anziani. Il motivo va ricercato nel fatto che questo meccanismo entra nel merito individuale nella disamina del valore prodotto da funzionari cresciuti con la cultura massimalistica e contraddittoria degli anni '70-'80.

7. Le esigenze di managerialità.

Naturalmente tutte le riflessioni formulate in queste pagine, nelle quali sono state evidenziate le diverse contraddizioni gestionali dell'Ente, hanno reso necessario porre mano al sistema di comando dell'unità amministrativa CCIAA.

Contemporaneamente, infatti, al parto di questo travagliato accordo, la Direzione e le OOSS della Camera di Milano hanno convenuto un lungamente discusso organigramma funzionale. Il disegno di questo strumento organizzativo risulta concentrato su 4 rilevanti caratteristiche:

- * L'esigenza del rafforzamento della struttura di vertice, con la ricerca di 2 nuovi vicedirettori, che dovrebbero *gestire tutta la partita responsabilità dei Dirigenti e dei Quadri* di cui si è evidenziata qualche lacuna e ritrosia.
- * Il riconoscimento della fondamentale funzione servente delle Aziende Speciali, sia nella loro dimensione di techno-struttura (per l'Azienda Informatica), che in quella di unità operative specializzate all'assolvimento di finalità non realizzabili diversamente.
- * L'assunzione del dettato contrattuale che sancisce il rigido vincolo di coerenza gerarchica tra livelli e responsabilità (ai primi dirigenti i servizi, agli VIII i reparti, ai VII gli uffici, ecc.) con il conseguente superamento di tutte le forme ibride preesistenti, sia quelle funzionali all'Amministrazione che quelle benviste dai sindacati.
- * La costituzione di una solida cerniera tra attribuzione di ruolo, salario di produttività e compiti specifici da assolvere; questo capitolo, naturalmente, comporterà per l'Amministrazione un intenso lavoro di carattere formativo, se non addirittura di carattere propedeutico.

8. I carichi di lavoro.

Parallelamente al lavoro di negoziazione di cui si è detto, ahimé quanto mai intenso e defatigante, la Direzione dell'Ente milanese ha voluto e dovuto rilevare i carichi di lavoro dei diversi uffici e reparti.

Il "must" ovviamente è connesso con il vincolo posto dai competenti organi ministeriali per poter effettuare i concorsi e rimpiazzare il personale che lascia il lavoro per andare in pensione o cambiare attività.

Queste rilevazioni, trattandosi di un Ente che eroga servizi e per giunta molto diversi fra di loro, sono state materia di discussione e di confronto molto difficile e complesso.

Innanzitutto si è posto *il problema degli indicatori*, per individuare i quali si è reso necessario costruire un quadro di riferimento *certo e convenuto* con degli interlocutori — i capi dei Reparti e degli Uffici — che non potevano vedere di buon occhio la implementazione *di strumenti di misura del loro lavoro*. Si è posto quindi un problema di fiducia, di collaborazione attiva e di partecipazione collettiva per un obiettivo che non era facile introiettare ed assumere come positivo, dal momento che il personale coinvolto non riusciva a vedere di questa iniziativa l'aspetto premiante, ma esclusivamente quello punente o — nella migliore delle ipotesi — *giudicante* del proprio lavoro. Occorre evidentemente considerare che ci si sta riferendo a persone con una rilevante responsabilità, un discreto senso del proprio ruolo ed un forte scetticismo nei confronti della bontà delle iniziative superiori.

Nonostante tutto ciò, questa rilevazione, bene o male, è stata realizzata e vive, ma è ben lungi dal poter essere considerata un lavoro compiuto; infatti, per poterlo considerare tale sarebbe indispensabile un intervento continuo e partecipato dei Capi dei Reparti e degli Uffici sul proprio lavoro, con un consistente aggravio delle funzioni e dei compiti da svolgere.

Come è stato detto per altri argomenti, se non si vuole che questo prodotto venga catalogato nel gruppo dei "prefabbricati giustificativi" è inevitabile che vengano realizzate altre attività a corollario della raccolta dei dati, affinché un impegno complessivo su diversi fronti — da quello informatico a quello psicologico — consenta di trasformare delle buone intenzioni e delle intelligenti proposte contrattuali in un sistema armonico corale di gestione dei servizi dello Stato. Questa attività è comunque in essere ed è stata ripresa nella sua dimensione di qualità e di affinamento negli ultimissimi tempi con strutture e risorse dedicate specificamente all'assolvimento di questo scopo.

Pubblico impiego:
La camera di
commercio di Milano
Roberto Maiocchi

**Pubblico impiego:
La camera di
commercio di Milano**
Roberto Maiocchi

9. Conclusioni.

Volendo, in conclusione, interrogarci sul senso e la portata che i progetti relativi alla produttività hanno avuto sulla vita aziendale, vengono spontanee alcune riflessioni. Innanzitutto, come si è più volte detto, attraverso l'impostazione rigorosa dei progetti obiettivi e lo sviluppo dei vari elementi connessi, *si è potuto dare ordine ed organizzazione ad un'attività parzialmente disarticolata ed impostata sul day by day*, diponendo di una forte giustificazione normativa contrattuale nei confronti del personale. In secondo luogo, il nuovo strumento a disposizione della dirigenza della CCIAA milanese ha costituito il *carburante ideale* di una macchina già avviata a perseguire scelte di indirizzo di produttività più generale ed avviata a metabolizzare provvedimenti precedentemente orientati ad un riassetto organizzativo e culturale dell'Ente che gli consentissero di far fronte alle esigenze delle imprese. Risulta evidente, infatti, che un incremento complessivo di produttività può realizzarsi soltanto se un istituto come quello di cui si parla viene supportato con iniziative ed operazioni interconnesse e di sostegno: *la disponibilità di una tecnostruttura servente, di un management adeguato, di consulenze specialistiche, di poteri decisionali elastici e tempestivi e di una politica del personale premiante ed adeguata alle esigenze di mercato.*

Ciò che ha contraddistinto la vicenda dell'applicazione di questo istituto alla Camera di Milano, rispetto ad altri enti, è probabilmente costituito dalla preesistenza o dalla volontà di implementazione degli strumenti sopra accennati.

In terzo luogo va sottolineato che l'insieme delle iniziative cui si è fatto riferimento: la rilevazione dei carichi di lavoro, il giudizio sui capi, la definizione delle responsabilità, ... *ha determinato un clima culturale e psicologico* che ha comunque mosso il personale verso traguardi di produttività individuale o di reparto, non sempre misurati e misurabili con la dotazione tecnica messa a disposizione: *il clima* cioè ha prodotto dei risultati "software" sull'ambiente che possono essere colti soltanto da una lettura generale dei risultati complessivamente raggiunti dalla CCIAA di Milano. Non sono, infatti, misurabili *le sinergie, lo stile di lavoro, la qualità dei contatti con l'utenza o lo spirito di corpo*: o meglio non si è ancora proceduto al monitoraggio di questi raffinati indicatori di qualità nell'erogazione dei servizi.

Quale ultima considerazione, penso si possa dire che questa nuova dimensione del modo di lavorare viene progressivamente assunta e fatta propria dall'intero corpo camerale, che ha recepito tutta la portata positiva della *valutazione del merito individuale*, sia come strumento qualificante per il prestigio e la qualità del servizio reso dalla struttura in cui opera, che come valore finalizzato alla stima della persona che lavora, oltre che per lo stipendio anche per crescere nell'affermazione di sé.

La gestione degli incentivi nel pubblico impiego: le regioni

Roberto Serpieri

Sommario

1. Premessa. **2.** Gli accordi di comparto come “premesse decisionali” alle logiche d’azione. **3.** La produttività “praticata” nelle regioni. **4.** Nota conclusiva.

1. Premessa.

Non pare possa sussistere alcun dubbio sul fatto che l’istituto contrattuale dei compensi incentivanti la produttività abbia rappresentato negli ultimi anni uno degli snodi fondamentali intorno a cui hanno ruotato gli sforzi per promuovere un mutamento nel modo di essere della Pubblica Amministrazione.

Snodo particolarmente significativo, a nostro avviso, soprattutto sotto due aspetti:

— in primo luogo, perché attraverso tale istituto si intende porre mano ad interventi volti ad incidere direttamente sulla prassi concreta di lavoro dei diversi enti, enfatizzando così l’attenzione sulle procedure di lavoro — e sulle risorse, umane e tecnologiche, ad esse correlate — e sui risultati prodotti dall’azione amministrativa, permettendo quindi — almeno potenzialmente — una più immediata operatività rispetto alle pur necessarie ipotesi di riforma riguardanti gli assetti organizzativi ed istituzionali “macro” (dalla finalmente attuata riforma delle autonomie al disegno di legge sulla dirigenza, ecc.);

— in secondo luogo, perché rappresenta uno dei terreni più delicati — quello della retribuzione del personale legata ad una valutazione del lavoro erogato — sui quali le organizzazioni sindacali sono state chiamate a testare le loro effettive chances di contrattazione decentrata e, quindi, di legittimazione come uno degli attori rilevanti del processo di cambiamento della Pubblica Amministrazione.

È proprio in riferimento a questi due aspetti che, si è notato di recente (1), “l’iniziativa sulla produttività nella Pubblica Amministrazione ha intrapreso due strade”: la prima, definita “aziendalista”, mira ad introdurre nella Pubblica Amministrazione una cultura gestionale di cui i principali protagonisti sono sollecitati a divenire gli stessi dirigenti; la seconda strada, “politico-contrattuale”, vede il sindacato disposto a “vincolare gli aumenti retributivi ad effettivi miglioramenti di risultato, a partecipare e a realizzare il massimo coinvolgimento dei dipendenti alla definizione dei risultati ed al loro raggiungimento” (2).

Non sembrerebbe che tali strade abbiano portato finora ad esiti molto confortanti e se, per un verso, “la strada aziendalista presenta notevoli difficoltà”, per altro verso, ancor più grave appare constatare che “le relazioni industriali non sembrano costituire il canale più efficace per promuovere la produttività nella Pubblica Amministrazione” (3).

(1) M. Bonaretti, G. Della Rocca, “Interventi di produttività ed incentivi nella Pubblica Amministrazione”, in Aa.Vv., *Stato sociale, servizi e pubblico impiego*, Jovene, 1990, p. 246.

(2) Ivi, p. 247.

(3) Ivi, p. 256.

note

**Pubblico impiego:
Le regioni**
Roberto Serpieri

Scopo del presente articolo è allora proprio quello di interrogarsi sui motivi che fanno di queste due strade dei percorsi così “accidentati”, utilizzando come riferimento concreto le risultanze emerse da una recente ricerca condotta presso tredici Regioni (4).

In tal modo sarà possibile mostrare quali sono le strategie che perseguono, i vincoli che incontrano, le risorse che mobilitano, i principali attori che, sul terreno della produttività, si incontrano-scontrano. Sulla base allora del riconoscimento di tali logiche d'azione, in sede di conclusioni — sia pure parziali e provvisorie — si tenterà di individuare quei possibili interventi correttivi che le diverse parti in causa dovrebbero porsi come condizioni per perseguire nel cammino volto a rendere più produttiva la Pubblica Amministrazione.

Prima di passare, comunque, ad un esame dei principali risultati della ricerca converrà comunque soffermarsi sulle “premesse decisionali” che si pongono nei confronti dei comportamenti concreti degli attori, e che sono contenute negli accordi di comparto — recepiti poi con leggi regionali — relativi al biennio '83-'84 e al triennio '85-'87.

2. Gli accordi di comparto come “premesse decisionali” alle logiche d'azione.

Uno degli interrogativi principali che è stato affrontato nella sezione giuridica della ricerca citata era volto a “verificare fino a che punto le regioni a statuto ordinario e speciale abbiano utilizzato gli spazi di autonomia normativa ed organizzativa” (5) loro concessi. Data, infatti, per confermata la “non immediata operatività” per le Regioni del D.P.R. di recepimento degli accordi di comparto, diveniva allora un punto centrale constatare se le regioni avessero utilizzato l'occasione — loro offerta — “di personalizzazione della norma emanata rispetto alle esigenze regionali” (6).

L'esame della normativa regionale ha invece mostrato una sostanziale uniformità rispetto ai D.P.R. di recepimento, tanto da far sostenere, nel caso del D.P.R. 268/'87, che “il tasso di adeguamento al testo nazionale da parte della legislazione regionale è ancora superiore a quello dell'esperienza precedente” (7). Di qui, dunque, la seguente paradossale conclusione: “il rischio di limitazione dell'autonomia regionale prima ancora che *dovuto* a causa delle disposizioni legislative, è *voluto* dal comportamento concreto degli attori” (8).

Per un verso, quindi, non viene che confermata ancora una volta l'incapacità da parte delle regioni di progettare — prima ancora di perseguire e praticare — forme organizzative e modi di lavorare innovativi rispetto alla tradizionale configurazione della Pubblica Amministrazione (9).

Per altro verso, a nostro avviso, non si può rischiare di scambiare il basso tasso di innovazione riscontrato nella normativa regionale in una effettiva impossibilità di praticare vie di cambiamento. Detto in altri termini, già lo stesso recepimento degli accordi nazionali avrebbe potuto comportare una attività negoziale a livello decentrato ed una attività gestionale che, valorizzando gli spazi aperti nella normativa nazionale, avrebbero potuto mirare ad introdurre e sperimentare significative esperienze di ri-organizzazione del lavoro, di finalizzazione verso risultati definiti qualitativamente e quantitativamente, di incremento della stessa professionalità degli addetti, ecc.

Pur, quindi, con i limiti derivanti dallo spazio, relativamente ristretto, disponibile in questo articolo, sembra opportuno intrattenersi brevemente sulle *chances* contenute — e poco e male sfruttate — negli accordi di comparto, anche in vista delle non irrilevanti novità previste nel testo del nuovo accordo per il triennio '88-'90.

Partendo dal D.P.R. 347/'83, non si può non considerare subito che l'articolo 30 riguardante

note

(4) Si tratta di una ricerca, svolta tra l'88 e l'89, presso l'IRSI (Istituto di ricerche sui problemi dello stato e delle istituzioni) di Roma avente per oggetto: “*Gli incentivi di produttività nella gestione della normativa contrattuale di comparto: i mutamenti organizzativi nell'assetto amministrativo delle regioni*”. Questa ricerca, permessa da un finanziamento del FORMEZ, è stata diretta da Carmine Russo e Vincenzo Viggiani, insieme con l'autore di questo articolo.

(5) C. Russo, “Ordinamento giuridico e ordinamento intersindacale nella definizione della normativa del lavoro dei dipendenti regionali”, in IRSI, *Gli incentivi di produttività nella gestione della normativa contrattuale ...*, Roma, 1989, p. 150.

(6) Ivi, p. 165.

(7) Ivi, p. 167.

(8) Ivi, p. 156.

(9) La letteratura sul *depotenziamento* delle innovazioni organizzative nelle regioni è ormai ampia; sotto il profilo dell'analisi più strettamente organizzativa, valga per tutti il riferimento a A. Pichierri, “Alcune considerazioni sul cambiamento organizzativo negli enti locali”, in *SOrg*, n. 2, 1981.

la produttività appare alquanto “scarno”, limitandosi a disegnare una cornice: formulazione scritta dei programmi, verifica dei risultati, strutture per l'individuazione degli indicatori, criteri di distribuzione del compenso, composizione del fondo per l'incentivazione. Ma la lettura di questa cornice deve essere riempita attraverso il ricorso ad un altro importantissimo articolo, il 14 sull'organizzazione del lavoro. È qui che si ritrova un riferimento esplicito a tutti quegli interventi che avrebbero dovuto portare e “dare pregnanza” ai progetti di produttività nella pratica: della deverticalizzazione dei moduli organizzativi alla mobilità tra profili professionali, dal riferimento al principio della democrazia organizzativa all'accrescimento della professionalità, dalla creazione di uffici di staff all'introduzione di nuove tecnologie, fino alla valorizzazione della dirigenza. Ed è anzi proprio a quest'ultima — come si può notare da un esame accurato delle declaratorie — che vengono esplicitamente attribuite le funzioni di mobilitazione, innanzitutto di energie culturali, di quelle risorse che, anche in via sperimentale, avrebbero potuto dar luogo a significativi progetti volti in direzione della produttività degli Enti. Se si considera che questo primo contratto ha presentato grosse difficoltà per l'applicazione, anche solo per raggiungere il mero obiettivo di una distribuzione a pioggia — di solito con prevalente se non esclusivo riferimento alla sola presenza —, si comprende bene il grado, per così dire, di “impreparazione” generalizzata che ha colto i diversi attori.

Non può poi non notarsi che nel successivo accordo (DPR 268/87 e DPR 494/87) vengono innanzitutto confermate le indicazioni relative al tema dell'organizzazione del lavoro (art. 10, poi 27) con riferimento anche all'introduzione di sistemi analitici di contabilità, alla valutazione dei carichi di lavoro, alla sperimentazione della direzione per obiettivi e — addirittura! — di circoli di qualità. Ferme restando le attribuzioni dei dirigenti (art. 42, poi 32), di cui anzi si evidenzia l'opportuna sottoposizione ad un giudizio di valutazione, il DPR in questione introduce altri importanti elementi che ben si sarebbero potuti ricordare alla filosofia ispiratrice della produttività (ad es. gli artt. 3, 18 e 23, rispettivamente sui progetti finalizzati, sulla formazione e aggiornamento professionale, sull'arricchimento professionale). E, tuttavia, quasi a testimoniare la consapevolezza di quella scissione-rimozione che aveva accompagnato la gestione del precedente accordo, lo stesso articolo sulla produttività (8 e 9 sui progetti pilota), oltre ad essere opportunamente accorpato in un unico capo (III) insieme con l'organizzazione del lavoro, appare ben più ricco della precedente versione, in merito particolarmente ai suggerimenti — che riguardano soprattutto un invito ad un cambiamento di clima “culturale” — sulla filosofia che dovrebbe ispirarne l'applicazione. Citando solo i passi più rilevanti: “incentivare la *programmazione* del lavoro”, “tendere al *coinvolgimento* dei lavoratori nel processo di *riorganizzazione* del lavoro...”, “studio di particolari *sperimentazioni*” per l’“individuazione di *indicatori* di produttività” e di aree per la “*microrealizzazione* di processi di riorganizzazione” (sottol. mia); per comprendere inoltre una più attenta e consapevole gestione dei criteri di distribuzione de — e quindi di valutazione per — il compenso.

A questo punto, ci sembra allora che la scarsa “creatività” dimostrata dalle regioni nel recepire il testo del D.P.R. possa passare del tutto in secondo piano rispetto al problema del perché, così tutto sommato, ampi spazi di innovazione — il riferimento alla sperimentazione non avrebbe potuto essere più esplicito! — siano stati in larga parte sottovalutati ed in modo solo marginale sfruttati.

Prima di passare, quindi, ad un primo tentativo di risposta grazie alle indicazioni fornite dalla ricerca, sembra giusto non sottacere che le pur importanti novità presenti nel nuovo accordo rischiano di rimanere depotenziate, se non stravolte, dalla non ancora raggiunta maturità culturale su tali temi. Ad es. lo stesso art. 6 sulla gestione del fondo per l'efficienza dei servizi rimanda solo ad una generale priorità dei compensi di produttività, oppure, la competenza per la gestione degli interventi previsti nell'ambito di detto fondo, pur demandata ai dirigenti, rinvia a non ben specificate “direttive” che dovranno adottare gli enti. Ma anche l'introduzione del livello economico differenziato (artt. 34 e 35), che potrebbe rappresentare un primo, importante, riconoscimento della differenza fondamentale tra qualificazione (misurata in termini *oggettivi*) e capacità (riferita a qualità *sogettive*), differenza che avrebbe già potuto essere esplicitata nella gestione dei compensi incentivanti la produttività, può finire col tradursi in una mera proliferazione livelli (10).

**Pubblico impiego:
Le regioni**
Roberto Serpieri

(10) Sono da confrontarsi su tale aspetto le considerazioni di Gianfranco Reborà che, nel volume scritto con S. De Martino, *Lavoro e management nelle pubbliche amministrazioni*, Angeli, Milano, 1988, ha avanzato appunto la proposta di differenziare in più livelli economici ciascuna qualifica funzionale. A nostro avviso, inoltre, un rischio

Pubblico impiego:

Le regioni

Roberto Serpieri

3. La produttività "praticata" nelle regioni.

I risultati della ricerca sull'applicazione dell'istituto della produttività sono sintetizzati nella tabella seguente e per evidenti ragioni di spazio conviene passare subito ad illustrarli (11). Nella prima colonna sono riportate le principali fonti normative e gli accordi esaminati. Nella seconda colonna vi è il dato riguardante l'entità del fondo per l'incentivazione (riferito all'anno più recente possibile) e la media della quota annua spettante a ciascun dipendente. Come si nota, quest'ultima tocca valori significativi, e quindi realmente "incentivanti", solo in Lombardia per lo scorso anno; ciò, in altri termini, testimonia l'incapacità o la non-volontà di procedere all'individuazione di aree e settori dove investire prioritariamente. In secondo luogo c'è da notare che la cifra assoluta, proprio perché riferita agli anni più recenti, è il molti casi una stima, perché ancora in larga misura oggetto di contrattazione. Qui si pone un primo interessante risultato della ricerca: è stato notato (12) che nella realizzazione degli accordi si è spesso attuata un'inversione di priorità che avrebbe sacrificato l'individuazione di criteri di verifica della produttività, in favore della definizione di criteri di mera erogazione. Ora, la ricerca ha mostrato che, per di più, si spende gran parte delle risorse negoziali solo per stabilire l'entità del fondo, ancor prima di trattare sui criteri di erogazione.

Nella terza colonna si sottolinea la distinzione introdotta nelle regioni tra progetti strumentali, volti cioè a razionalizzare l'esistente, e progetti obiettivo, volti cioè al raggiungimento di un obiettivo particolarmente significativo. In quasi tutte le regioni è prevista questa distinzione, ma solo in tre casi viene specificata la quota del fondo da destinare a progetti speciali.

Il quarto dato riguarda l'esplicitazione di criteri di verifica a consuntivo: qui il dato non è molto confortante perché nella maggioranza dei casi non c'è esplicitazione di tali criteri, ed è facile rendersi conto che senza tale esplicitazione crescono le possibilità di vanificare lo stesso spirito che sottende le iniziative sulla produttività.

La quinta colonna è destinata ai criteri di ripartizione dell'incentivo. La presenza è un criterio che rientra sempre, con la sola positiva eccezione dei progetti obiettivo per la regione Abruzzo. Un secondo criterio, quello della parametrizzazione in base alla qualifica professionale, è quasi sempre presente registrando sensibili differenziazioni nella scala adottata. È necessario ricordare che con questo criterio, contrariamente a quanto comunemente si ritiene e che, comunque, nella maggior parte dei casi ritenevano gli intervistati, non si premia la professionalità, ovvero la capacità soggettiva del lavoratore, ma unicamente la sua qualificazione, ovvero un attributo condiviso con gli altri lavoratori appartenenti alla stessa qualifica. Il terzo criterio, infine, riguarda la valutazione del rendimento individuale che non è contemplato in cinque regioni. Negli altri casi si è distinto tra una valutazione fondata sulla prestazione in base a caratteristiche soggettive del lavoratore, ed una fondata sul risultato, ovvero sul raggiungimento obiettivo di un dato scopo (13). Questo secondo tipo di valutazione è meno presente, rivelando probabilmente una certa difficoltà nella costruzione di indicatori quantitativi, ed invece una maggiore confidenza su un criterio che, sia pure lontanamente, si richiama alla vecchia nota di qualifica. Non può poi non meravigliare lo scarso ricorso alla valutazione di gruppo, laddove, invece, per i noti problemi di indeterminazione nell'attribuzione delle mansioni individuali nella Pubblica Amministrazione, si sarebbe potuto più ampiamente ricorrervi, anche in virtù della sua apparente maggiore capacità di legittimazione presso gli addetti.

Se più della metà delle regioni hanno previsto la presenza di una struttura (in alcuni casi costituita *ad hoc*) tecnica di supporto (colonna 6), ciò non deve trarre in inganno perché spesso queste strutture si sono rivelate inoperanti, con le evidenti limitazioni che ciò ha comportato.

note

non dissimile da quello che si corre per il livello economico differenziato si può presentare per l'indennità di funzione dei dirigenti (art. 37).

(11) Il campione era composto da tutte e otto le regioni meridionali "controllate" con un sub-campione di cinque regioni del centro e del nord. La rilevazione dei dati è consistita nell'esame della documentazione, normativa e non, e nella somministrazione di interviste qualitative ai principali attori burocratici, politici e sindacali. Per ulteriori approfondimenti, tanto sulla metodologia quanto sui risultati, si rimanda al citato rapporto di ricerca.

(12) G. Della Rocca, "Produttività, calcolo, contrattazione", in *Il Progetto*, n. 34, 1986.

(13) Per la distinzione tra valutazione per risultati e valutazione della prestazione, cfr. G. Della Rocca, "Incentivi: incertezza della direzione ed equità nella valutazione dal lavoro", in *SOrg*, n. 3/4, 1987.

Quasi sempre operanti, invece, le strutture di verifica dei progetti (colonna 7), la cui composizione è però prevalentemente di natura politica più che tecnica, in linea del resto con la scarsa volontà-capacità di definire a priori criteri di verifica a consuntivo.

Nella colonna successiva si è tentato, con larghi margini di approssimazione, di rispondere al seguente quesito: quale tra gli attori burocratico, politico e sindacale ha maggiormente preso in carico, sotto il suo risvolto innovativo, la vicenda produttività? Ebbene in circa la metà dei casi si è constatato che il maggior promotore di tale vicenda è stato un dirigente o un funzionario regionale. Con ciò, tuttavia, non si intende che tale attore abbia poi effettivamente fatto registrare un successo, ché anzi in taluni casi è stato avversato anche dagli stessi colleghi, o magari dai superiori. Rimane tuttavia il fatto che quello della produttività non appare un terreno, o per meglio dire un'arena, sul quale la razionalità politica si rivela predominante rispetto a quella tecnico-burocratica. Semmai, è da leggersi come un indicatore positivo il fatto che si sia almeno tentato, in qualche caso, di utilizzare la questione produttività per rilegittimare il ruolo dirigenziale almeno su alcune *issues specifiche*.

La colonna 9 esibisce, invece, un dato alquanto preoccupante, e cioè la predisposizione di opportune esperienze di formazione e socializzazione alle tematiche in oggetto: solo in due regioni sono state avviate iniziative *ad hoc*, e in altri tre casi ci si è avvalsi — perlomeno del “clima” apportato — della partecipazione al progetto del Dipartimento della Funzione Pubblica F.E.P.A. (funzionalità ed efficienza della Pubblica Amministrazione). Anche qui, di nuovo, la presenza di tali esperienze non ha automaticamente comportato particolari successi (vedi la regione Lombardia), ma non vi è dubbio che il grado di consapevolezza, di maturità ed, ovviamente, di strumentazione tecnica, raggiunto grazie a tali iniziative ha permesso, in linea di massima, di procedere verso realizzazioni più “avanzate”.

Nella penultima colonna si è azzardata l'indicazione di altri temi decisionali in materia di organizzazione e personale, compresenti con quello della produttività. Non sempre tali temi sono presenti o perlomeno non sempre è stato possibile individuarli. Laddove, comunque, ciò è stato possibile, sembra potersi sostenere che, effettivamente, in alcuni casi la produttività è stata sacrificata in favore di altre *issues* ritenute più rilevanti.

L'ultima colonna, infine, contiene alcune brevi note per favorire una migliore lettura, questa volta in orizzontale, dei singoli casi regionali, anche se per una adeguata comprensione di tali casi rimane solo da rimandare alla trattazione contenuta nel rapporto di ricerca.

4. Nota conclusiva.

Molto schematicamente sembra di poter concludere notando che la vicenda produttività all'interno delle regioni è andata avanti incontrando più o meno le stesse difficoltà incontrare negli altri enti locali, o in altri comparti. Tali difficoltà non pare che possano imputarsi, se non in minima parte, alle premesse decisionali contenute nella normativa o alla struttura decentrata della contrattazione, o anche alla, pur consistente, carenza di strumentazione tecnica o a qualche supposto “quadro” culturale di resistenza all'innovazione. Tutti questi aspetti certo concorrono, ma, a nostro avviso, non se ne può comprendere l'effettiva pregnanza se si prescinde dalle logiche d'azione cui si informano i diversi attori in gioco.

In particolare, tanto per l'attore burocratico quanto per quello sindacale, bisogna necessariamente guardare alla dialettica centro-periferia, per far luce sulle ragioni che rendono le strade aziendalista e contrattuale, citate in apertura dell'articolo, così piene di ostacoli. Cominciando dall'attore burocratico: non basta evidenziare i limiti incontrati ad es. dal progetto F.E.P.A., ma è necessario piuttosto richiedere che una più efficace opera di supporto, formativa, culturale, venga svolta in favore della dirigenza pubblica. Quest'ultima per riemergere come soggetto pieno ha certamente bisogno che alcune modifiche del quadro normativo vadano avanti, e tuttavia la ricerca ha mostrato abbastanza chiaramente che quando l'attore burocratico ha risorse “cognitive”, oltre che di leadership personale, da spendere può spesso orientare in un senso innovativo la stessa gestione dell'istituto della produttività.

Quanto all'attore sindacale c'è da chiedersi a cosa porti in fondo il mero constatare le difficoltà incontrate in senso locale per attivare le strategie disegnate a livello nazionale. Detta in altri termini, non c'è nulla da fare perché la costante tensione tra l'anima “esterna”, quella cioè interessata all'efficacia e produttività della Pubblica Amministrazione, e l'anima

**Pubblico impiego:
Le regioni**
Roberto Serpieri

Pubblico impiego:

Le regioni

Roberto Serpieri

Pubblico impiego:
Le regioni
Roberto Serpieri

Pubblico impiego:
Le regioni
Roberto Serpieri

“interna”, quella volta alla tutela dei dipendenti pubblici, delle organizzazioni sindacali possa venire in qualche modo attenuata in favore di una più proficua coesistenza (14)? Ciò implica allora il necessario riconoscimento dell’opportunità di modificare il modo di essere e di organizzare l’azione sindacale. Non basta, infatti, avviare grandi innovazioni al centro, delegando anche significative quote di massa salariale gestibili in periferia, se quest’ultima non viene adeguatamente supportata sia culturalmente, in senso lato, attraverso opportune iniziative di formazione e socializzazione, sia politicamente, ovvero affrontando con coraggio e determinazione il problema dei modi di ottenimento del consenso, quindi anche della selezione dello stesso personale sindacale e delle forme di democrazia sindacale. Se si guarda a questi aspetti, qui fin troppo fuggevolmente accennati, diviene chiaro quali siano i vincoli e le risorse rispetto ai quali gli attori devono muoversi e, quindi, più comprensibili divengono, per dirla con Boudon, le loro “buone ragioni”. In tal senso la stessa bocciatura delle relazioni industriali come fattore innovativo della Pubblica Amministrazione andrebbe rivisitata sotto una luce completamente diversa. Per quello che riguarda poi l’attore politico, dalla ricerca è emerso un sostanziale disinteresse rispetto alla questione produttività; del resto, anche qui, la logica d’azione è comprensibile: perché promuovere l’efficacia dell’azione amministrativa se azioni condotte in tal senso sono così poco “renumerative” rispetto a ben più consolidate pratiche clientelari di rastrellamento del consenso politico? Infine, un ultimo attore fin qui rimasto necessariamente nell’ombra: lo stesso dipendente pubblico. Comincia infatti a sorgere il dubbio che la reiterata lettura dei comportamenti di quest’ultimo — si pensi allo stesso fenomeno Cobas — in termini di pura difesa degli interessi finisca coll’essere in qualche modo essa stessa funzionale ad una certa permanenza delle logiche d’azione predominanti. Fin troppo poco ci si interroga, invece, sul *significato vissuto nell’esperienza lavorativa*, trascurando così di porre l’attenzione su importanti dimensioni della qualità del lavoro sperimentata, sulle quali tanto l’Amministrazione nella veste dei suoi dirigenti quanto le stesse organizzazioni sindacali potrebbero investire a partire, innanzitutto, dal privilegiare *l’acquisizione di un senso* per il proprio lavoro anche per il così “dis-interessato” dipendente pubblico.

(14) Sull’anima esterna e quella interna del sindacato ha richiamato l’attenzione G. Romagnoli nella “Introduzione” a ISAP, *Le relazioni fra amministrazione e sindacato*, Giuffrè, Milano, 1986.

La gestione degli incentivi nel pubblico impiego: la sanità

Vincenzo Viggiani

Sommario

1. Valutazione delle prestazioni e pratiche retributive. **2.** Le caratteristiche del processo produttivo nel settore sanitario. **3.** Evoluzione del sistema di incentivazione nel settore sanitario. **4.** Caratteristiche e finalità dell'istituto di incentivazione nel settore sanitario. **5.** La produttività "per obiettivi" nel settore sanitario.

1. Valutazione delle prestazioni e pratiche retributive.

Sono ormai sempre più numerosi i casi, sia nel settore privato che in quello pubblico che, superando il concetto di prestazione, giungono ad una pratica retributiva basata sul contributo del lavoro ai risultati raggiunti dall'impresa. Il fondamento delle differenze retributive diventa così non la funzione organizzativa svolta, né il ruolo gerarchico ricoperto e neppure il grado di responsabilità, bensì la diversa partecipazione alla creazione di "valore" per l'organizzazione. Le motivazioni che favoriscono simili innovazioni risiedono certamente nelle esigenze produttive delle imprese che tendono a ridurre la quota fissa di salario e ad incrementare la parte variabile. Queste esigenze si legano però anche ad una istanza di maggiore equità avvertita dai componenti delle organizzazioni che la struttura attuale delle retribuzioni non riesce a soddisfare. Si comincia cioè ad avvertire l'esigenza che l'investimento in competenza si traduca in un risultato economico legato al contributo che i lavoratori, individualmente o collettivamente, danno al conseguimento dei risultati dell'organizzazione. Nascono così forme di "salario imprenditoriale" che è solo l'aspetto più fortemente innovativo di un più vasto processo di trasformazione nelle pratiche retributive. Emerge, in altre parole, anche nella contrattazione del pubblico impiego, il consolidarsi e l'estendersi di forme di incentivazione salariale di nuova concezione che hanno influenza sulla struttura del salario. L'incidenza sulla composizione e sulla struttura stessa della retribuzione è, tutto sommato, di proporzione non elevata; va tuttavia sottolineato il carattere fortemente innovativo di un simile tema contrattuale attraverso il quale si cominciano ad introdurre elementi di flessibilità salariale anche nella struttura della retribuzione del pubblico impiego.

I più recenti accordi del pubblico impiego possono, ad esempio, essere considerati come dei veri e propri accordi di produttività volti a collegare il salario con indicatori di efficienza dei quali è prevista una specificazione per unità produttiva e reparto. Questo tipo di specificazione consente altresì di introdurre elementi di regolazione e controllabilità di quello che è stato definito il grande nemico della incentivazione collettiva: il comportamento di free-riding. Come ha osservato Cella: ".....il diminuito legame tra prestazione individuale e retribuzione può generare una discesa dei rendimenti e dell'impegno dell'individuo, se i singoli non sono convinti del contributo equo degli altri membri del gruppo. Per dirla in altri termini, se non può essere impedito il comportamento da free-rider" (Cella, 1989, p. 14). Si assiste dunque all'emergere di nuove forme di incentivi retributivi sotto forma di premi

Pubblico impiego:
La sanità
Vincenzo Viggiani

legati al rendimento di sistema (unità operativa, gruppo, area, etc.) finalizzati ad incrementare le capacità di cooperazione fra i membri dell'organizzazione e a premiare le abilità problem-solving e problem-setting dei lavoratori. Come è stato osservato, (Della Rocca, 1987) la funzione principale che le forme di salario variabile, tra cui gli incentivi, assolvono, consiste nel controllo dell'incertezza organizzativa non realizzabile utilizzando i soli strumenti tradizionali quali quelli gerarchici. Per controllo dell'incertezza si può intendere l'esigenza di governare le varianze che hanno origine sia all'interno che all'esterno del processo produttivo o che siano conseguenza della discrezionalità o imprevedibilità dei comportamenti individuali. L'incentivazione, in realtà, tende da un lato a motivare un comportamento o un atteggiamento, dall'altro a misurare un rendimento. Dalla combinazione di queste due esigenze derivano le diverse forme di incentivo.

Una articolata tipologia delle diverse forme di incentivazione (Della Rocca, 1987) distingue tra incentivi di prestazione, di risultato e di successo. Gli incentivi di prestazione premiano i comportamenti di adesione a norme, standard e procedure; questo tipo di incentivi è applicabile solo in condizioni di coerenza organizzativa data dalla uniformità e sequenzialità del flusso di produzione, dalla semplicità e ripetitività dei compiti, dalla loro specializzazione. Gli incentivi di risultato premiano invece la capacità di usare le risorse e le opportunità per raggiungere obiettivi predefiniti; in questo caso viene esaltato il controllo non tanto sul comportamento quanto sul risultato; il flusso produttivo è di più incerta definizione e l'incertezza organizzativa è data principalmente dall'importanza della qualità del prodotto. Gli incentivi di successo, infine, premiano la capacità di individuare gli stessi obiettivi; in questo caso risultano di difficile definizione non solo le norme operative ma anche gli stessi obiettivi.

È possibile dunque definire tutta una gamma di forme incentivanti che possono essere adottate in funzione del tipo di incertezza da controllare. Converrà a questo punto esaminare le caratteristiche dei processi produttivi nel settore sanitario per verificare quali forme di incentivazione possano essere più opportunamente adottate in questo particolare settore.

2. Le caratteristiche del processo produttivo nel settore sanitario.

I prodotti/servizi sanitari appartengono a quell'"insieme" di prestazioni non vincenti per i volumi e la standardizzazione ma per la qualità dell'intervento costruito su misura del cliente o erogato in modo personalizzato. Il prodotto/servizio sanitario presuppone cioè una eliminabile, diffusa ed alta discrezionalità individuale dei suoi addetti. Ne deriva che, poiché quasi tutto il personale gode di alta discrezionalità rispetto agli atti di mestiere, non si presta ad un sistema di premi/sanzioni basato sulla prescrizione e controllo degli atti ma su un sistema di definizione e verifica puntuale dei risultati. Vale la pena tuttavia sottolineare che le esigenze di definibilità e misurabilità dei risultati posti da qualsiasi sistema incentivante, comportano nel sistema sanitario non poche difficoltà.

La valutazione dei livelli di produttività nel comparto sanitario non può infatti prescindere dal considerare complessivamente obiettivi di efficienza sociale (redistribuzione territoriale delle risorse e redistribuzione delle risorse tra i diversi tipi di attività); obiettivi di efficienza produttiva (razionalizzazione delle procedure e delle attività dei servizi); obiettivi di efficacia (impegno e controllo della capacità delle strutture sanitarie a soddisfare qualitativamente la domanda). In estrema sintesi, sembrerebbe possibile affermare che le difficoltà di valutazione della produttività nel settore sanitario possano ricondursi da un lato alle caratteristiche stesse dell'organizzazione sanitaria e dall'altro alla mancanza di una nozione compiuta dello stato di salute idonea ad essere tradotta sul piano operativo. Dalla consapevolezza dell'estensione del concetto di salute e del valore strategico delle condizioni organizzative ai fini dell'efficacia e dell'efficienza del sistema, deriva che, ammesso che sia possibile un risparmio delle risorse tenendo sotto controllo la spesa, è l'innovazione nell'organizzazione che può favorire un miglioramento delle prestazioni. L'elemento centrale di attenzione è dunque non tanto quanto il sistema consuma ma come il sistema utilizza le risorse.

La qualità dei servizi sanitari è cioè una funzione del sistema di erogazione i cui elementi caratteristici sono: *a*) la motivazione del personale che dipende dalla capacità del sistema di integrare obiettivi strategici individuali e obiettivi dell'organizzazione; *b*) capacità di far fronte alle incertezze attraverso la regolazione delle interdipendenze tra i vari sottosistemi organizzativi e professionali; *c*) le modalità di direzione e controllo.

Dalla qualità del sistema di erogazione dipende quindi la qualità della prestazione assistenziale; ma per migliorare le prestazioni è necessario agire sul personale, sulla principale determinante tanto della spesa quanto della qualità del prodotto offerto. La valorizzazione delle capacità lavorative rappresenta quindi la leva principale dell'azione di cambiamento. Essa va naturalmente accompagnata dall'esistenza di un complesso motivazionale, di cui la componente incentivante rappresenta sicuramente l'elemento centrale. La realizzazione di un sistema di integrazione tra incentivi e prestazioni apre tuttavia, in sanità, la questione della possibilità di identificare le prestazioni stesse. I contributi lavorativi, come si è in precedenza accennato, presentano infatti gradi forti di indeterminatezza e variabilità. Il contenuto principale del rapporto di lavoro, come è stato osservato (Costa, 1988), più che una posizione, una prestazione, un risultato, diventa l'appartenenza ad una unità organizzativa specifica. Ecco perché, in particolare in sanità, si dovrebbe cercare di incentivare il raggiungimento di risultati a livello di gruppo e non di singolo lavoratore. Purtroppo bisogna riconoscere che i diversi tentativi di incentivazione legati al raggiungimento di risultati comportano sempre l'esplicitazione della prestazione. Non è possibile ad esempio remunerare addizionalmente la qualità in quanto la stessa deve ritenersi implicita nella prestazione stessa.

In particolar modo per il settore sanitario sembrerebbe pertanto valida l'indicazione di Della Rocca il quale, a proposito del più complessivo settore della Pubblica Amministrazione, afferma: "...in tutti i settori ed aree di lavoro in cui esiste un elevato grado di interdipendenza tra compiti e ruoli e non è possibile isolare criteri verificabili di rendimento individuale, stabilire premi di gruppo. Tale soluzione è a maggior ragione rilevante quando si vuole incentivare l'integrazione tra ruoli e funzioni" (Della Rocca, 1986, p. 23).

Sottolineate le difficoltà che ostacolano l'introduzione dei sistemi incentivanti nel settore sanitario, converrà adesso evidenziare quali forme hanno assunto questi istituti contrattuali negli ultimi accordi di comparto.

**Pubblico impiego:
La sanità**
Vincenzo Viggiani

3. Evoluzione del sistema di incentivazione nel settore sanitario.

L'introduzione di un sistema di incentivazione nel settore sanitario risale alle norme dettate dalla configurazione giuridica degli ex-Enti ospedalieri, dai compiti istituzionali ad essi attribuiti e dalle competenze di istituto proprie delle strutture degli ex-Enti mutualistici disciolti con i decreti attuativi della L. 382/75.

Con l'approvazione della Legge di riforma sanitaria, L. 833/78, viene sancito che al Fondo Sanitario Nazionale siano trasferite le quote di competenza spettanti agli enti disciolti e da ogni altro ente pubblico previsto dalla citata legge, per l'esercizio delle funzioni attribuite al Servizio Sanitario Nazionale (I comma, art. 52, L. 833/78). Tuttavia il meccanismo del finanziamento sul quale si è retto l'istituto delle compartecipazioni distribuito al personale medico per le prestazioni rese in attività ambulatoriale e libero-professionale, ha continuato a sussistere nonostante le innovazioni istituzionali introdotte dalla L. 833/78, innovazioni che attribuiscono alle USL le competenze già esercitate dagli ex-Enti mutualistici, nonché le competenze degli ex-Enti ospedalieri.

La logica delle compartecipazioni era legata al sistema del "terzo pagante". Rientravano nel meccanismo del "terzo pagante": 1) gli enti mutualistici che pagavano per conto dei cittadini la retta di degenza ospedaliera o le attività ambulatoriali; 2) i privati cittadini che, non avendo nessuna copertura assicurativa, dovevano pagare direttamente le prestazioni ambulatoriali o di ricovero. Il corrispettivo economico "incassato" veniva in parte trattenuto dagli enti, e, per alcune quote, ripartito tra i medici ed il personale non medico che erogavano dette prestazioni in orario di lavoro non coincidente con l'orario contrattualmente dovuto.

Con l'istituzione del SSN, la logica del "terzo pagante" è venuta a cadere in quanto, come è noto, il servizio sanitario garantisce ad ogni cittadino l'assistenza sia in regime di ricovero che in regime ambulatoriale. Tuttavia, al fine di garantire la quota già erogata agli interessati, è stato introdotto un meccanismo che potesse in qualche modo salvaguardare questa attività già consolidata soprattutto nella realtà ospedaliera, legando però le prestazioni non solo ad un aumento di tipo quantitativo ma anche ad elementi di effettiva produttività dei servizi sanitari.

Molte delle difficoltà che si sono incontrate nell'applicazione di questo istituto sono da attribuire al tormentato avvio del primo Accordo nazionale di lavoro del comparto della

Pubblico impiego:
La sanità
 Vincenzo Viggiani

Sanità in quanto, tra l'altro, si è trattato della prima unificazione economica e normativa di operatori che avevano provenienze fra loro molto differenziate. Dopo aver brevemente accennato all'evoluzione del sistema incentivante in Sanità sarà opportuno soffermarsi sugli elementi strutturali di questo istituto.

4. Caratteristiche e inattività dell'istituto di incentivazione nel settore sanitario.

L'istituto di incentivazione della produttività di cui, innanzitutto, agli artt. 59 e segg. dell'Accordo nazionale di lavoro (D.P.R. 348/83) per il personale delle USL, è stato istituito per realizzare uno sviluppo quali-quantitativo dei servizi nel loro complesso ed una maggiore disponibilità nei confronti dell'utenza. Questi obiettivi sono esplicitati nel primo accordo della sanità di cui al D.P.R. 348/83, richiamati ed integrati nel secondo accordo della Sanità agli artt. 66 e segg. del D.P.R. 270/86 e agli artt. 56 e segg. dello schema di ipotesi di accordo per il triennio 1988/1990. Il processo per l'attivazione dell'istituto viene articolato in due fasi chiamate convenzionalmente: fondo subI e fondo subII. Vale la pena soffermarsi maggiormente sulle finalità dell'istituto le quali possono essere così sintetizzate:

- a) favorire una diversa organizzazione del lavoro che esalti l'unicità delle prestazioni erogate nelle varie sedi dell'USL (modalità operative dipartimentali);
- b) favorire la interdisciplinarietà dell'intervento secondo le diverse valenze professionali;
- c) favorire la valorizzazione della qualità delle prestazioni erogate dalle strutture pubbliche.

Le finalità perseguite consistono in sostanza nel determinare, attraverso tale istituto una riconversione della spesa storica a favore di un più alto livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni erogate dalle USL. Nella realtà, gli obiettivi fissati non sono stati omogeneamente perseguiti: nella maggior parte dei casi ci si è limitati a trascinare l'"esistente storico", vale a dire il meccanismo delle compartecipazioni e delle prestazioni rese in plus orario (fondo subI) e non in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, mentre la componente realmente innovativa (fondo subII), l'incentivazione cioè delle unità operative attraverso l'individuazione di un budget da destinare al personale a seconda dei meriti e dei disagi sostenuti per il raggiungimento di determinati risultati di servizio, non ha trovato alcuna concreta applicazione. D'altra parte, sia il D.P.R. 270/86 che lo schema di accordo '88/90 stabiliscono che l'istituto, complessivamente considerato, viene assunto quale fase di evoluzione verso il futuro sistema di produttività "per obiettivi".

In ogni caso, negli accordi contrattuali si accenna ad una serie di obiettivi qualificanti che vale la pena sottolineare. Innanzitutto il miglioramento della qualità-quantità delle prestazioni rese in normale orario di lavoro, volto a ridurre i tempi di attesa intra ed extra-ospedale; in secondo luogo, la razionale distribuzione delle prestazioni (programmazione delle risorse e valutazioni delle metodologie di lavoro).

Tali obiettivi devono costituire le premesse per gli accordi-quadro a livello regionale cui è demandato il compito di identificare e fissare:

- 1) gli obiettivi prioritari e particolari concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali;
- 2) i criteri cui vincolare l'attribuzione di plus-orario di cui al fondo subI;
- 3) gli obiettivi cui vincolare l'erogazione del fondo subII;
- 4) i criteri di attribuzione e ripartizione del fondo di cui al subII;
- 5) i criteri di misurazione del conseguimento degli obiettivi individuali;
- 6) le modalità di ripartizione dei compensi spettanti al personale interessato al fondo subII.

Va tenuto presente che le norme riguardanti il fondo subII, condizionano l'erogazione dei compensi al conseguimento degli obiettivi.

I più recenti accordi contrattuali del comparto sanitario mostrano indubbiamente alcune tendenze innovative. Si definiscono infatti alcuni principi sicuramente nuovi posti come vincoli per la contrattazione decentrata cui è demandato di regolare nel dettaglio l'istituto; ci si riferisce innanzitutto al fatto che l'incentivazione è concepita in funzione di obiettivi onde migliorare la qualità dell'assistenza; in secondo luogo, che l'incentivazione è su base budgetaria con fondo di dotazione e riscontri di tipo funzionale e contabile; in terzo luogo, infine, che l'istituto è teso al miglioramento del rapporto tra prestazioni, rese nel normale orario di servizio e prestazioni rese in plus-orario. Va tuttavia posto in evidenza quanto carente sia la definizione del sistema di rilevazione e controllo della produttività effettivamente raggiunta, genericamente demandata agli accordi regionali dove, ad eccezione degli interessanti approfondimenti della Lombardia e dell'Emilia Romagna, si registra una deludente assenza di iniziative.

5. La produttività "per obiettivi" nel settore sanitario.

**Pubblico impiego:
La sanità**
Vincenzo Viggiani

In ogni caso, ogni sviluppo della problematica della produttività nel sistema sanitario nazionale richiede preliminarmente, l'identificazione dei servizi prodotti, la quantificazione anche indiretta del loro valore, l'identificazione dei costi, reali e monetari, sostenuti per produrli con la consapevolezza che la dimensione economico-finanziaria non esaurisce tutta la problematica della produttività. I compensi incentivanti la produttività rappresentano, anche nel settore sanitario, una indubbia innovazione potenziale in quanto l'accento si sposta da valutazioni sul personale alla identificazione di standards di produttività il cui rispetto o superamento vengono variamente incentivati. Si privilegia, in altre parole, la valutazione e il controllo sulle prestazioni rispetto a quello sulle persone.

La produttività per obiettivi, in particolare il subII, infatti, come modalità operativa, indirizzando l'interesse degli operatori verso gli obiettivi reali del servizio reso all'utenza, più che al semplice adempimento della mansione, stimola l'azione collettiva tra i componenti del gruppo di lavoro e favorisce una nuova consapevolezza rivolta soprattutto ai risultati dell'attività svolta. "Tutto ciò presuppone una significativa capacità tecnico-organizzativa in grado di porre in luce le finalità reali dell'azione dei singoli servizi e comporta inevitabilmente l'adesione spontanea e partecipata dei singoli ai processi di produzione del servizio" (Provera, 1988 p. 28). L'elaborazione di progetti di incentivazione per obiettivi può in altri termini favorire concreti processi di innovazione nell'organizzazione sanitaria concorrendo a maturare il convincimento che la realizzazione degli obiettivi qualificanti della riforma sanitaria non risiede tanto nella ideazione di nuove norme legislative da applicare alla realtà concreta quanto nell'utilizzo di ogni atto e circostanza potenzialmente idoneo a trasformare abitudini e comportamenti e a favorire l'attivazione di processi di graduale rinnovamento degli assetti tradizionali.

È pur vero che la complessità che caratterizza i fenomeni sanitari, in precedenza richiamata, rende difficoltosa la ricerca di indicatori specifici, comparabili e fondati su dati facilmente rilevabili. L'analisi degli obiettivi diretti (outcome) o di processo è tuttavia indispensabile e necessariamente legata alla valutazione dei livelli di assistenza sanitaria ed alla possibilità di valutazione del grado di conseguimento degli obiettivi prestabiliti. La misurazione dei risultati realizzati è la condizione necessaria per rendere concreto il processo di valutazione del grado di efficienza ed efficacia dell'attività sanitaria. L'incentivazione della produttività nel settore sanitario, intesa come rapporto tra risultati ipotizzati e risultati effettivamente conseguiti in un determinato periodo di tempo, conduce quindi direttamente alla tematica della individuazione degli obiettivi, alla identificazione di indici di produttività, alla valutazione dei contributi individuali, alla misurazione e verifica dei risultati conseguiti e alla direzione per obiettivi; si tratta di una tematica del tutto nuova sul piano operativo e dai contorni ancora relativamente indefiniti. Nel concreto iter realizzativo assume quindi decisiva rilevanza la metodologia impiegata per la identificazione e la misurazione degli obiettivi, nonché per la determinazione del livello di produttività conseguito e della entità del premio da attribuire al personale dell'equipe interessata.

La difficoltosa ricerca di indicatori specifici, comparabili e fondati su dati facilmente rilevabili non deve tuttavia, come avverte opportunamente lo stesso Provera, ostacolare concreti tentativi di sperimentazione, tenuto conto degli stimolanti effetti che possono derivare sul piano dei mutamenti organizzativi del settore sanitario.

Cella G.P. (a cura di) (1989), *Il ritorno degli incentivi*, Milano, F. Angeli.

Costa G. (1987) "Direzione e sviluppo delle risorse umane nelle USL" in *Il nuovo governo locale*, Anno V, n. 1.

Costa G. (1988), "Efficienza e produttività tra servizio e organizzazione del lavoro" *Esse-Sindacato-Sanità*, gennaio-febbraio, nn. 1-2.

Della Rocca G. (1986), "Produttività, calcolo, contrattazione" in *Il Progetto*, Anno VI, n. 34.

Della Rocca G. (1987) "Incentivi: incertezza della direzione ed equità nella valutazione del lavoro", in *SOrg*, n.ri 3-4.

Normann R. (1985), *La gestione strategica dei servizi*, Milano, Etas Libri.

Provera F. (1988), "La produttività per obiettivi e le

Bibliografia

Pubblico impiego:**La sanità**

Vincenzo Viggiani

modalità di quantificazione”, *Esse-Sindacato-Sanità*, gennaio-febbraio, n.ri 1-2.

Rebora G. (1986), “Gli interventi per lo sviluppo della professionalità manageriale in Sanità”, in *L’Azienda Sanità*, Milano, F. Angeli.

Sgroi M. (1988), “Il nuovo accordo nazionale per i

dipendenti delle USL: tendenze innovative ed incoerenze latenti”, in *Il Nuovo Governo Locale*, Anno VI, n. 2.

Sostero U. (1986), “Il controllo dell’attività di assistenza sanitaria (parte seconda)”, in *Il Nuovo Governo Locale*, anno IV, n. 2.

La gestione degli incentivi nel pubblico impiego: la scuola

Paolo Landri

Sommario

1. Premessa. 2. Fonti normative e vicende contrattuali. 3. La determinazione del “budget” di scuola: finalità, utilizzo, meccanismi istituzionali. 4. L’esperienza concreta. 5. Alcune considerazioni conclusive.

1. Premessa.

Nella scuola pubblica italiana è ben individuabile l’azione di modelli di uniformità regolativa che conferiscono al sistema nel suo complesso caratteri di accentuata centralizzazione.

Non mancano, di fatto, delle spinte verso la diversificazione e l’apertura alle realtà locali, ma spesso, anziché arricchire le capacità dei servizi di rispondere alla domanda dell’utenza, finiscono con il tradursi in una frammentazione delle strutture organizzative. L’impressione generale, pertanto, è quella di una realtà che partecipa, da una parte delle caratteristiche di altri segmenti della pubblica amministrazione (centralismo, orientamento alla norma ecc.) e che per l’altra, contiene degli elementi propri, irriducibili ai modelli delle burocrazie “classiche” (ambiguità dei fini, partecipazione fluida, criticità del rapporto performance — risultati ecc.) (1).

I tentativi di promuovere dei processi di innovazione nella scuola incontrano quindi delle difficoltà che si presentano come insormontabili (cfr. il caso della riforma della scuola secondaria superiore in Benadusi, 1989) derivanti, tra l’altro, dalla tendenza del dibattito politico a radicalizzarsi in scontri tra principi opposti la cui rilevanza simbolica finisce col compromettere l’efficacia dei processi decisionali.

Le realtà scolastiche non sono, tuttavia, immobili: al di sotto di un “ordine negoziato” sono visibili, infatti, l’agire degli attori, i modelli di relazione che hanno luogo senza che siano assicurati in ogni caso i processi di riproduzione delle strutture organizzative (2).

La vicenda del fondo di incentivazione nel comparto, può essere letta, pertanto, come uno sforzo, non ancora completamente ultimato, per conferire flessibilità al sistema premiante e promuovere il consenso verso “nuove regole” dell’organizzazione più orientate all’utenza. La gestione concreta mostra, infatti, la criticità del fattore umano per promuovere qualsiasi iniziativa di cambiamento.

L’istituzione del fondo di incentivazione, mediante la forma della contrattazione decentrata, permette — nei limiti che sono propri della negoziazione — di iniziare a porre nel pubblico impiego (dunque anche nella scuola) il tema delle politiche di gestione del personale e di affrontare la produttività dei servizi in relazione ad obiettivi di efficacia organizzativa.

Nelle pagine che seguono, cercheremo di riferire le vicende che hanno accompagnato

(1) Ben si adatta, in questo caso, la nozione di “système flou” ripresa da Friedberg (1989).

(2) Non è molto sviluppata in Italia, la letteratura organizzativa sulla scuola; più frequenti, infatti, i temi di pertinenza pedagogica o psicologica. Fa eccezione Romei (1986) che ha dedicato all’argomento molta attenzione.

**Pubblico impiego:
La scuola**
Paolo Landri

l'istituzione del fondo nel comparto-scuola e di descrivere i meccanismi istituzionali di gestione delle risorse ad esso destinate, nell'ipotesi che dall'analisi della attuazione concreta delle procedure possano scaturire alcuni vincoli ed opportunità dei modelli di relazione tra gli attori scolastici attivati dall'introduzione dei compensi incentivanti.

2. Fonti normative e vicende contrattuali.

L'esigenza di una maggiore efficienza e produttività nella pubblica amministrazione trova concretizzazione nell'istituzione, a carico dei bilanci dello Stato, di un fondo destinato precipuamente alla realizzazione di progetti tesi al recupero e al conseguimento di obiettivi di efficacia organizzativa, da finanziarsi, secondo il disposto dell'art. 14 dell'accordo intercompartimentale, di cui al D.P.R. n. 13 1 febbraio 1986, con lo 0.80% del monte salari relativo di ciascun ente. L'istituzione del fondo corrisponde, dunque, ad una logica di programmazione e di verifica che tenta di aprire, all'interno delle strutture pubbliche, nuovi spazi di discrezionalità in grado di favorire l'emergere di risorse ed energie da indirizzare al miglioramento dell'offerta dei servizi.

Nel comparto scuola la determinazione di risorse destinate all'erogazione di incentivi, avviene con il contratto del triennio 1985-88. Il testo del DPR di recepimento (n. 209) oltre a chiarire le finalità ed il personale del comparto che vi accede, stabilisce le scadenze e gli impegni della parte pubblica nell'individuazione degli obiettivi prioritari per ciascun ordine e grado di scuola e le competenze della negoziazione decentrata a livello nazionale in merito ai criteri alle modalità di ripartizione del fondo.

Nel periodo di vigenza del contratto, tuttavia, non si dà seguito a quanto stabilito e del fondo, nel successivo accordo (cui si arriva dopo un intenso scontro tra le parti sociali e con l'inattesa emergenza dei Cobas) non si fa menzione: viene tenuto in "vita" dalla normativa di rinvio (art. 30 del D.P.R. n. 399) che per quanto non esplicitamente contenuto nel contratto rimanda alle vigenti disposizioni legislative di cui agli accordi triennali precedenti. La "momentanea" scomparsa dell'istituto finisce col celare, in realtà, un intenso scontro tra il sindacato e la base. In quel periodo, infatti, il confronto tra gli stipendi dei lavoratori della scuola e le retribuzioni di altri settori del pubblico impiego mostra una perdita netta del valore reale dei salari (tra l'84 e l'86 circa il 6% in diminuzione) delle categorie del comparto. All'interno di quest'ultimo, inoltre, si avverte l'opportunità di recuperare anche sul piano economico quelle differenziazioni professionali tra i lavoratori del settore che le stesse politiche sindacali, soprattutto nel corso degli anni '70, avevano notevolmente contribuito a ridurre.

In tale contesto, pertanto, il tentativo da parte sindacale di destinare delle risorse al potenziamento delle voci accessorie allo stipendio — entro cui rientrano i compensi tratti dal fondo di incentivazione — e la proposta governativa di subordinare gli aumenti a meccanismi capaci di incrementare l'efficacia dei servizi, non viene accolto positivamente. Soltanto l'opportunità di garantirsi il consenso in una difficile fase di contrasti (il fenomeno dei Cobas, infatti, ha messo non poco in apprensione i sindacati confederali) — unitamente al riconoscimento della sostanziale correttezza delle preoccupazioni della base —, spingeranno i sindacati tradizionali a puntare sull'aumento significativo del salario di base.

L'esito della vicenda, ampiamente nota per il rilievo datone dagli organi di informazione, porta ad un accordo recepito dal D.P.R. n. 399 che contiene incrementi dello stipendio nell'ordine del 30% rispetto al contratto precedente e introduce alcune novità in merito alla parte normativa (tempo parziale e tempo pieno, la specificazione della funzione docente ecc.) (3). Il discorso sul fondo di incentivazione viene, in quest'occasione, momentaneamente accantonato in luogo di altre priorità, prima fra tutte la negoziazione sulla paga di base.

Nello stesso periodo della firma del contratto vengono siglati gli accordi intercompartimentali recepiti poi nel D.P.R. 23 agosto 1988 n. 395, ma rimangono sostanzialmente invariati gli assetti istituzionali in materia di incentivazione confermandosi il collegamento degli indici di produttività ad una prospettiva di programmazione e di verifica degli obiettivi di efficacia amministrativa.

note

(3) Con il D.P.R. n. 399 gli incrementi stipendiali vengono stabiliti attraverso un *reticolo retributivo* che considera l'inquadramento di una qualifica funzionale e la durata dell'anzianità, eliminando pertanto il sistema delle classi e degli scatti (Amoroso, 1988), anche se lascia esterna alla determinazione della retribuzione ordinaria una considerazione dei contenuti delle prestazioni.

La regolamentazione del fondo del comparto sarà oggetto di uno specifico accordo che darà luogo successivamente ad un decreto ministeriale del 13 luglio 1989 accompagnato da una circolare attuativa (n. 36 del 1989).

**Pubblico impiego:
La scuola**
Paolo Landri

3. La determinazione del "budget" di scuola: finalità, utilizzo, meccanismi istituzionali.

Il testo del decreto ministeriale 13 luglio 1989 si occupa, come previsto dal D.P.R. n. 209, delle modalità e dei criteri di ripartizione del fondo per gli anni scolastici 1988-89 e 1989-90; si tratta, nel primo caso, di un'erogazione a consuntivo che non consente, secondo quanto precisa la circolare, l'applicazione delle "rilevanti novità" previste invece per l'anno scolastico 1989-90: l'individuazione di un "budget" da gestire in ogni scuola per il finanziamento delle attività da incentivare e l'attivazione della contrattazione decentrata in materia. Le nuove "regole" previste permettono, infatti, di incominciare a pensare ad un sistema di incentivazione all'interno di una serie di procedure sufficientemente specificate.

Il fondo di incentivazione per il comparto scuola risulta iscritto nei bilanci dello Stato a partire dal 1987 vale a dire dal D.P.R. n. 209, ma nella prima fase non risultano regolamentati criteri e modalità di ripartizione e di erogazione: la corresponsione dei compensi incentivanti nell'anno scolastico 1987-88 avviene, pertanto, mediante una distribuzione a "pioggia".

Per l'anno scolastico '88-'89 si prevedono invece meccanismi diversi, anche se da applicare ad attività lavorativa ormai conclusa. Il D.M. stabilisce, infatti, che a ciascun Provveditorato sia attribuita una partizione del fondo, determinata in relazione alle unità di personale statale dell'organico di diritto; su tale quota è poi definito un monte-risorse per ciascun istituto scolastico in riferimento all'organico di fatto del personale amministrativo e didattico, alla presenza di corsi di sperimentazione e di integrazione dell'offerta formativa.

Il fondo a disposizione della scuola ha lo scopo di remunerare l'effettivo svolgimento nel corso dell'anno scolastico di attività e funzioni tese al miglioramento dei servizi educativi. Prima di entrare, tuttavia, nel dettaglio di ciò che si vuole incentivare e di procedere alla descrizione dei meccanismi di corresponsione dei compensi, risulta opportuno soffermarsi, per cogliere le "novità" cui accenna la circolare, sui meccanismi istituzionali di gestione del fondo a livello provinciale e a livello scolastico.

Queste procedure hanno funzionato a partire dall'anno scolastico 1989-90 che si può considerare, a tutti gli effetti, il primo momento concreto (e non ancora concluso) di gestione del fondo da parte della scuola, visto che per l'anno precedente si è trattato semplicemente di fare richiesta ai Provveditorati degli stanziamenti previsti documentando le attività espletate.

L'avvio delle procedure trova come sua sede primaria l'istituto scolastico. È questo contesto, infatti, che viene ad essere riconosciuto come il punto di riferimento iniziale nella gestione del fondo. In base al decreto, ciascuna scuola ha a disposizione un "budget" che amministra autonomamente nell'ambito della programmazione annuale delle attività.

Si è già detto dei criteri di determinazione del monte-risorse per l'anno scolastico 1988-89; per il 1989-90 si registrano, invece, delle sensibili modifiche: le risorse complessive, al netto degli oneri a carico dello Stato, passano da duecentoventicinque (225) miliardi a trecentotredici (313); il calcolo dell'importo del fondo, a livello provinciale, viene eseguito in rapporto all'organico di fatto, attribuendo diverse quote alle diverse figure professionali e tenendo conto del numero delle classi e delle iniziative di innovazione; aumentano, infine, le risorse complessivamente a disposizione del singolo istituto scolastico altresì arricchite dalla quota proveniente dalla contrattazione decentrata.

Sulla base dei criteri contenuti nelle indicazioni ministeriali, è possibile determinare, quindi, per ciascun istituto un primo monte-risorse che costituirà un "tetto" finanziario d'orientamento per l'attività di programmazione per il Collegio dei docenti e per l'assemblea del personale A.T.A. (amministrativi, tecnici, ausiliari).

Il capo di istituto sulla base delle proposte ricevute, elabora il piano delle attività da incentivare, che rientra all'interno di una programmazione annuale da portare a termine entro il mese di settembre e lo sottopone per la parte didattica all'approvazione del Collegio dei Docenti e per quella amministrativa all'assemblea A.T.A.; il Consiglio d'Istituto, infine, verifica la compatibilità finanziaria delle proposte con le risorse a disposizione della scuola. La programmazione potrà modificarsi in seguito alle nuove risorse della contrattazione decentrata oppure se alcune attività previste non vengono espletate.

Pubblico impiego:
La scuola
Paolo Landri

La gestione di una parte del fondo tramite la negoziazione decentrata a livello provinciale è l'altra novità cui allude la circolare, rispetto all'anno scolastico '88-'89 (benché già formalmente stabilita a partire dal contratto precedente).

Il monte-risorse, attribuito agli istituti scolastici, non esaurisce, infatti, l'importo del fondo disponibile al livello provinciale; ciò che rimane, sommato agli eventuali residui degli stanziamenti dell'anno precedente, viene redistribuito ai budget di scuola secondo i criteri e le priorità da individuare mediante contrattazione decentrata.

La programmazione delle attività da incentivare, a livello di singolo istituto scolastico, dovrà essere aggiornata nel momento in cui si conosce l'ammontare delle risorse disponibili in via definitiva ovvero quando avrà avuto luogo la negoziazione provinciale.

Nel disciplinare le attività da incentivare, e quindi nel fornire un orientamento al piano annuale, il decreto tuttavia, pone a carico del fondo tutta una serie di emolumenti, vere e proprie indennità, che spettano al personale direttivo e ai suoi collaboratori per attività e funzioni di collaborazione, ai coordinatori amministrativi (indennità di istituto) e ad una tipologia variegata di casi particolari. La circolare chiarisce, infatti, che la programmazione "non riguarda tutte le attività e le funzioni indicate nel decreto stesso, bensì solo *talune di esse*, la cui incentivabilità è tuttavia subordinata alla disponibilità finanziaria mentre per le rimanenti (indennità varie) il compenso incentivante va comunque attribuito" (sott. mia). Pertanto per determinare l'ammontare del budget destinato alla programmazione degli A.T.A. e del Collegio dei docenti, occorre in primo luogo accantonare quanto spettante per le attività che non rientrano nella pianificazione (disponibilità ad effettuare supplenze brevi, aggiornamento previsto dai piani nazionali ecc.).

Questa soluzione non ha mancato di suscitare qualche perplessità, in quanto si tratta di elementi della voce accessoria del salario che avrebbero potuto essere regolamentati al di fuori del fondo di incentivazione.

L'elenco delle attività e delle funzioni a carico del fondo, viene distinto per categorie di personale (cfr. a titolo esemplificativo, non essendo esaustiva di tutto il personale che ha accesso alle risorse, la tab. 1). Per quanto riguarda quelle da includere nel piano, e dunque che possono essere incentivate, sono indicate per il personale docente attività di insegnamento aggiuntivo (corsi di recupero e di sostegno extra-curricolari); attività connesse con il funzionamento della scuola (responsabilità di biblioteca, laboratori, cineforum, attività teatrali ecc.); attività di progettazione e verifica (impegni aggiuntivi a quelli derivanti dalla programmazione ordinaria in relazione a situazioni particolari o a compiti specifici). Per il personale A.T.A., invece, viene corrisposto l'incentivo per la partecipazione a progetti di efficacia che hanno l'obiettivo di migliorare l'organizzazione in modo da corrispondere ai bisogni dell'utenza, per l'affidamento di compiti di ricognizione e custodia (tecnici di laboratorio); per l'assistenza ad alunni con handicap e l'accompagnamento degli alunni in palestre esterne (ausiliari), per l'aggiornamento.

È da sottolineare che per i capi di istituto vengono individuati dei compensi incentivanti quasi esclusivamente (fa eccezione l'aggiornamento) per attività, quali ad esempio la sperimentazione ex art. 3 del D.P.R. 419, del tempo pieno, di corsi serali ecc., escluse dal piano annuale di attività. In questo senso, dunque, sembra che si sia inteso legare il premio incentivante alla capacità del dirigente di promuovere e realizzare all'interno dell'organizzazione una variegata offerta formativa.

La corresponsione dell'incentivo, per i docenti, invece, (ma anche in una certa misura per il personale A.T.A.), tende ad esercitare una "leva" sulla discrezionalità del lavoro nel tentativo di valorizzare comportamenti considerati necessari per far funzionare il sistema nel suo complesso ad un regime superiore al "minimo", senza peraltro entrare nel merito delle prestazioni.

I criteri scelti per compensare e motivare alla prestazione sono, nel caso del personale docente, l'individuazione di una quota in rapporto ad un "pacchetto orario" ossia ad un certo numero di ore dedicate a quell'attività oppure la definizione di una "una tantum" in relazione a dati comportamenti. L'erogazione del compenso avviene a consuntivo, una volta che sia stato documentato da parte del personale direttivo, l'effettivo espletamento dell'attività. Al capo di istituto spetta, infatti, la certificazione delle attività svolte all'interno della scuola (non si parla di valutazione delle prestazioni) e la verifica di quelle esterne.

Sulla consistenza dei premi si appuntano però, a nostro avviso, forti dubbi, se si considera che essi non sono molto elevati (cfr. tab. 1) rispetto all'entità degli stipendi, anche qualora si cumulino più attività.

Pubblico impiego:
La scuola
Paolo Landri

**Pubblico impiego:
La scuola**
Paolo Landri

Si può quindi evidenziare come il tentativo di dare maggiore flessibilità alla retribuzione, con l'introduzione del fondo di incentivazione, potrebbe essere utile a fornire un primo riconoscimento di prestazioni differenziate all'interno della scuola: l'efficacia dell'operazione dipende, tuttavia, da una costante verifica dell'equità del rapporto compenso-performance (4).

4. L'esperienza concreta.

Le considerazioni in merito ai modelli di transazione istituiti, a seguito dell'avvio delle procedure di gestione del fondo da parte del sistema scolastico, ci consentono di introdurre l'analisi delle fasi di implementazione.

Non è possibile, attualmente, dare un giudizio definitivo in merito all'esperienza, in quanto si può dire appena avviata nel momento in cui si scrive; tuttavia si possono fornire alcune impressioni ed abbozzare un primo quadro della situazione cercando di evidenziare, laddove ci è sembrato emergessero, i punti nodali nel processo di attuazione concreta delle procedure.

Dopo una prima fase, che è ben identificata nel periodo tra gli ultimi due contratti (accordi recepiti rispettivamente nel D.P.R. n. 209 e nel D.P.R. n. 339), in cui il discorso sul fondo di incentivazione era maltollerato dagli operatori del comparto ed oggetto di scontro, come si è detto, tra la base e la dirigenza del sindacato, si sta verificando una sua graduale accettazione una volta ridotta con l'ultimo contratto la sperequazione con gli altri settori del pubblico impiego.

Non sono mancati, ovviamente, e non mancano tuttora problemi. Il sistema scolastico in Italia risulta, infatti, rigidamente centralizzato e governato essenzialmente attraverso un numero notevole di procedure che disciplinano minuziosamente il funzionamento delle strutture e del personale. È diffuso, dunque, un forte orientamento alla norma del comparto in ciò nient'affatto diverso da altri settori del pubblico impiego (Benadusi, 1988).

Qualsiasi novità, sia pur introdotta attraverso la contrattazione decentrata — quale meccanismo di delegificazione —, deve perciò misurarsi con le dinamiche del sistema d'azione concreto e prestarsi ad essere "riletta" in funzione delle strategie degli attori. Sotto questo profilo si spiegano intanto le accuse di burocratizzazione da parte di quanti, temendo una sorta di "temporizzazione" della funzione docente, hanno pensato che mediante gli incentivi si intendesse trasformare il lavoro degli insegnanti in una mansione impiegatizia; divengono poi comprensibili le paure degli stessi docenti riguardo alla possibilità che si finissero con l'attivare meccanismi di competizione tra gli attori in modo da favorire comportamenti *self-assertive*.

Nella realtà, a parte la scarsità dell'incidenza della voce sullo stipendio (che ha anche alimentato fenomeni di rifiuto), queste ansie hanno trovato ampie rassicurazioni. Il tentativo, infatti, di introdurre per via contrattuale delle innovazioni nei modelli di transazione tra gli attori, è stato portato avanti secondo le logiche d'azione del sistema. La corresponsione dell'incentivo — si legge nel primo accordo intercompartimentale — deve avvenire ad obiettivo programmato raggiunto; il che farebbe pensare all'opportunità di predisporre un sistema di valutazione delle prestazioni se non a livello individuale almeno a quello collettivo. Nel caso della scuola l'erogazione del compenso, tuttavia, è preceduta soltanto da una certificazione del capo d'istituto che, senza entrare nel merito della prestazione e dei risultati, attesta dell'effettivo espletamento di una certa attività.

L'attenzione alla *certificazione* evidenzia un modo di procedere caratteristico (cfr. Weick, 1977) dei sistemi scolastici per i quali, data la difficoltà e la sostanziale ambiguità delle prestazioni da erogare (sotto la completa autonomia dei professionisti), risulta cruciale innanzitutto un controllo sui destinatari dell'intervento formativo e su chi svolge il lavoro. Le organizzazioni scolastiche si presentano, infatti, tipicamente come *sistemi a legame debole* la cui forma è modellata più che dal compito che si esegue, dai rituali della certificazione e dalle convinzioni dell'ambiente (Meyer e Rowan, 1977). Ciò non conduce a delle conseguenze necessariamente disfunzionali, se si considera l'importanza che assume per la componente professionale dell'organizzazione la disponibilità di un certo margine di autonomia per l'autodeterminazione degli attori e se è possibile rintracciare comunque, dei meccanismi di regolazione, seppur "deboli" tra le componenti.

Nel caso del fondo di incentivazione, soprattutto a livello provinciale, tali aggiustamenti sono venuti a mancare.

Il processo di gestione, del resto, per la gran parte ha luogo nell'istituto scolastico e ciò se corrisponde ad un principio di autonomia, che si accentua significativamente in seguito all'assegnazione del budget, evidenzia un effetto complessivo di debole coordinamento al livello provinciale che si riflette sugli esiti della contrattazione decentrata. Le strutture territoriali del sindacato e dell'amministrazione, in questo caso, hanno l'opportunità di promuovere iniziative che coinvolgono più scuole e premiare per questo canale gli istituti scolastici più "attivi" nell'arricchimento dell'offerta formativa nella specificità dei contesti locali. Concretamente, tuttavia, quest'occasione ha avuto pochi momenti di riscontro: soltanto in una decina di casi, infatti, sono state attivate le procedure della negoziazione (5).

**Pubblico impiego:
La scuola**
Paolo Landri

5. Alcune considerazioni conclusive.

L'introduzione degli incentivi nella scuola tende al tempo stesso a premiare delle prestazioni lavorative aggiuntive che vanno nella direzione della qualità dell'istruzione e a promuoverne la diffusione.

Per questa strada si intravede, altresì, la possibilità di dare spazio, secondo alcuni, a una nuova politica del personale e di definire nuove regole dell'organizzazione. Attualmente il sistema scolastico piuttosto che funzionare secondo le regolazioni di un complesso debolmente legato (Weick, 1977) presenta, viceversa, le caratteristiche di una burocrazia professionale in cui si individua un centro decisionale e di governo a base di norme e procedure e una periferia fatta di *egg-crates* (Ball, 1987) in cui la strategia vincente risulta essere l'attuazione del minimo richiesto dalle procedure (6).

Per far funzionare un'organizzazione occorrono, tuttavia, ben altri sforzi: la norma infatti, come ben rilevato da Grozier e Friedberg (1977), costituisce una garanzia che il dipendente possiede nei confronti della possibilità d'arbitrio da parte del superiore. Nella misura in cui crescono le aspettative sociali sui risultati allora si richiede una risposta più qualificata, un impegno maggiore delle strutture organizzative nel loro complesso. Risulterebbe, in questo senso, spiegata la presenza dell'incentivo con il declino dei modelli di autorità tradizionali (cfr. Della Rocca, 1987), nel disciplinare la discrezionalità del lavoro.

L'efficacia delle procedure di incentivazione dipende, tuttavia, dalla criticità dei costi di transazione relativi alla verifica dello scambio compenso-performance (cfr. Ouchi, 1980) (7). Se sembra, infatti, trovare sufficiente consenso il riconoscimento di trattamenti retributivi differenziati in relazione ai carichi di lavoro, per altri versi invece, si è sovente attribuita la causa dei problemi sollevati dall'istituzione del budget di scuola, al fatto che per la prima volta si affida, senza un'indicazione minuziosa, la gestione autonoma di una data quota di risorse ai singoli istituti scolastici (8). Non sembrano esserci dubbi, comunque, sull'importanza del mutamento dei modelli di relazione tra gli attori per promuovere nella scuola processi di innovazione: ciò che risulta, invece problematica è la direzione del cambiamento, in nessun caso completamente determinata.

note

(5) Le procedure della negoziazione decentrata hanno prevalentemente riguardato l'organizzazione del lavoro del personale A.T.A.; limitate ad essenziali, invece, le note sul fondo di incentivazione.

(6) Il termine *egg-crate* traducibile come "guscio d'uovo", viene ripreso da Ball (1987) per indicare la condizione d'isolamento dell'insegnante dai colleghi di lavoro: qui lo si estende alla situazione di separatezza degli istituti scolastici.

(7) Si pone, infatti, il problema della determinazione di un insieme di regole che riduca l'ambiguità delle prestazioni (rendimento) o l'incongruenza dei fini tra le parti.

(8) Una certa confusione, ad ogni modo, ha accompagnato l'utilizzo del monte-risorse: ne risulta testimonianza la tendenza ad identificare tout-court il fondo di incentivazione con i compensi spettanti per lavoro straordinario come ad esempio per le ore aggiuntive che di norma (si tratta di un obbligo di servizio per il docente) sono destinate all'attività degli organi collegiali.

Pubblico impiego:**La scuola**

Paolo Landri

Bibliografia

Amoroso G. (1989), *Contratto collettivo per la scuola pubblica e privata*, Napoli, Jovene.

Ball, S.J. (1987), *The micropolitics of the school. Toward a theory of school organization*, London and New York, Methuen & Co.

Benadusi, L. (1988), "Decentramento e flessibilità: modelli e problemi" in *Scuola e Professione*, n. 3.

Benadusi, L. (1989) — a cura di —, *La non decisione politica*, Firenze, La Nuova Italia.

Crozier, M., Friedberg, E. (1976), *L'acteur et le système*, Paris, ed. Seuil (tr. it. Milano, Etas Libri, 1978).

Della Rocca, G. (1987), "Incentivi: incertezza della direzione ed equità nella valutazione del lavoro" in *SOrg*, n. 3/4, pp. 13-52.

Friedberg, E. (1989), "Resource allocation in loosely coupled systems: choice without criteria" (*International*

Workshop on The logic of organizational disorder, Venezia 3-5 aprile).

Martinelli, U. (1986) "Scuola e organizzazione del lavoro insegnante. Un modello da ripensare" in *Quaderni ISRIL*, n. 4.

Meyer, J., Rowan, B. (1977), "Istituzionalized organizations: formal structure ad mith and ceremony" in *American Journal of Sociology*, 83, pp. 340-63.

Ouchi, W. G. (1980), "A framework for understanding organization failure", in Kimberly, J.R. e Miles, R.H. (a cura di), *Organizational life cycle*, San Francisco, Jossey Bass (tr. it. in Zan, S. — a cura di —, *Logiche d'azione organizzativa*, Bologna, Il Mulino, 1988).

Romei, P. (1986), *La scuola come organizzazione*, Milano, F. Angeli.

Weick, K.E. (1976) "Educational organizations as a loosely coupled systems" in *ASQ* n. 21 pp. 1-19.

La contrattazione decentrata nel settore del credito

Giuseppe Ferraro

Sommario

1. Le principali innovazioni contenute nel recente accordo. **2.** Il tradizionale assetto contrattuale nel settore del credito. **3.** Le modifiche introdotte con l'intesa del 12.4.1990. **4.** La contrattazione aziendale in materia di appalti e di ristrutturazioni. **5.** L'ambito di incidenza delle deleghe conferite alla contrattazione aziendale. **6.** La contrattazione aziendale in materia di inquadramenti e profili professionali. **7.** Gli obblighi di informazione e di consultazione nonché di tregua sindacale. **8.** Considerazioni conclusive.

1. Le principali innovazioni contenute nel recente accordo.

L'attuale stagione di rinnovi contrattuali ha portato alla ribalta dell'opinione pubblica la lunga e travagliata trattativa del settore del credito, caratterizzata da uno scontro sindacale particolarmente aspro, con numerose ore di sciopero inusuali per il settore, e da reiterati interventi, autorevoli quanto decisivi, del Ministro del Lavoro che hanno segnato le principali fasi dell'intesa (l'accordo è stato siglato in due fasi: il 15 marzo 1990 ed il 12 aprile 1990).

Al di là di fatti occasionali e del particolare protagonismo ministeriale, l'attenzione viene subito colpita dal sensibile spostamento del centro gravitazionale della dialettica sindacale dal settore industriale a quello del credito in senso lato, che viene a svolgere quel ruolo pilota o promozionale in passato decisamente assegnato al contratto dei metalmeccanici.

Il fenomeno è evidentemente sintomatico di complesse modifiche strutturali dell'intero sistema produttivo che vede sensibilmente crescere le attività terziarie e finanziarie a fronte di una stasi, se non di un vero e proprio declino, delle attività produttive primarie: di qui il ruolo centrale che si è trovato a svolgere la contrattazione del settore creditizio.

L'impressione manifestata trova poi ampie convalide nell'esame dei contenuti contrattuali che presentano numerose e spesso sofisticate novità, a cominciare già dal periodo di durata del contratto, addirittura quadriennale, e tale da scadere significativamente il 1° gennaio 1993, allorché verrà realizzato un mercato finanziario europeo senza barriere nazionali.

Tralasciando in questa sede l'esame dei singoli contenuti regolamentari, in una fase analitica preliminare, di carattere sostanzialmente introduttiva, due aspetti vanno decisamente segnalati in quanto particolarmente significativi del valore delle intese raggiunte, di tale rilievo da costituire modelli o termini di riferimento per l'intera contrattualistica degli anni '90; *a)* l'allargamento dell'area contrattuale, con l'inglobamento nel settore creditizio di tutte le attività di intermediazione finanziaria, oltre a quelle a tale intermediazione intrinsecamente ordinate e funzionali; e *b)* la prefigurazione di una struttura contrattuale rigidamente regolamentata con la definizione delle aree di intervento dei diversi livelli contrattuali e con ampie, ma controllate, deleghe alla contrattazione aziendale.

Sotto il profilo soggettivo, dell'ambito di efficacia contrattuale, la nuova normativa comprende, innanzi tutto, gli enti creditizi e gli enti finanziari già destinatari dei contratti

La contrattazione decentrata nel settore del credito

Giuseppe Ferraro

Assicredito e Acri e, tra le altre, le società che esercitano almeno una delle attività che figurano nella tabella allegata alla seconda Direttiva C.E.E. n. 89/646 del 15 ottobre 1989 in materia creditizia, ivi comprese le SIM, le Merchant Banks e le reti di vendita prevalentemente di prodotti finanziari, sempre che dette società siano controllate dagli enti creditizi e finanziari menzionati.

Nella stessa area vengono poi inglobate quelle attività “intrinsecamente ordinate e funzionali all’intermediazione finanziaria”, all’uopo specificandosi che esse “vengono attualmente individuate nei servizi centralizzati di sicurezza e nella gestione di immobili d’uso”, sempre che “tali attività siano operativamente utilizzate in prevalenza da uno o più istituti creditizi finanziari e siano espletate da enti controllati da aziende destinarie dei contratti Assicredito ed Acri”.

Ci si muove, dunque, in un campo in cui l’elemento della “prevalenza” e le connessioni con il comparto della intermediazione finanziaria individuano le effettive attività complementari.

L’innovazione contrattuale sul punto specifico è di eccezionale interesse in quanto in via negoziale viene modificato il preesistente assetto categoriale, con implicazioni quanto mai delicate, che si inseriscono peraltro in una tormentata fase sindacale, contraddistinta dalla vistosa alterazione degli equilibri tradizionali, a causa principalmente delle tensioni centrifughe interne alle varie categorie e dell’emergere di nuovi modelli organizzativi.

Il processo realizzato con il nuovo accordo del settore del credito in qualche modo contrasta le tendenze frazionistiche in atto e favorisce, all’inverso, processi di aggregazione e di razionalizzazione; ma suscita al contempo complessi problemi direttamente connessi alla trasmigrazione di determinati settori produttivi da un’area contrattuale ad un’altra con evidenti riflessi, tra l’altro, sul piano dell’associazionismo sindacale e del regime previdenziale.

Ne risulta allora direttamente investita l’intera elaborazione dogmatica relativa ai concetti di categoria professionale e/o contrattuale venutasi a sedimentare, specie a livello giurisprudenziale, su dati normativi incongrui (artt. 2070 e 2077 c.c.).

Un esame di questo genere non è consentito in questa sede, ove si intende piuttosto concentrare l’attenzione sulla seconda area tematica — inerente cioè la struttura contrattuale ed in particolare la contrattazione decentrata — nella cui trama normativa è ravvisabile un modello organico, alquanto innovativo, di relazioni industriali che potrebbe influenzare l’intera contrattualistica futura.

2. Il tradizionale assetto contrattuale nel settore del credito.

Prima di passare all’esame dell’accordo occorre brevemente ricordare che il settore del credito presenta notevoli elementi di specialità per quanto attiene alla contrattazione aziendale.

Ed invero, in tale settore, la contrattazione decentrata, introdotta tardivamente, ad eccezione per le Casse di risparmio, ha svolto tradizionalmente un ruolo del tutto secondario *sia* per ragioni strutturali connesse alla polverizzazione delle unità operative, *sia* per ragioni sindacali considerata la scarsa presenza di movimenti sindacali di base.

Senza volere risalire troppo nel tempo, l’accordo più significativo che si occupa di contrattazione aziendale risale al 23 dicembre 1984 (stipulato tra L’Assicredito e le OO.SS. in attuazione di quanto previsto nel CCNL 17 febbraio 1983), con il quale in maniera categorica si individuano le materie su cui può intervenire la contrattazione integrativa aziendale (“le richieste per la contrattazione integrativa aziendale possono riguardare esclusivamente”) e gli ambiti di regolamentazione (negli stessi termini v. pure art. 148 c.c.n.l. 30 aprile 1987 delle aziende di credito).

Il carattere “chiuso” del sistema risulta ribadito dall’art. 4 dello stesso accordo, secondo il quale “le parti congiuntamente confermano che la contrattazione integrativa aziendale deve riguardare *esclusivamente* quanto previsto nell’art. 3”.

“Di conseguenza, per l’avvio di tale contrattazione, dovrà effettuarsi *una verifica preventiva* fra le delegazioni di cui al secondo comma dello stesso articolo e le rispettive direzioni aziendali *circa la conformità delle richieste presentate a quanto previsto dalle norme medesime*”.

“Si darà, pertanto, avvio a detta contrattazione solo dopo che la direzione aziendale e le delegazioni sindacali predette avranno concordemente riscontrato l’esistenza di tale conformità”.

Come è facile constatare ci si trova in presenza di un sistema particolarmente rigido e preordinato, contraddistinto non solo di rinvii "per materie" alla contrattazione integrativa aziendale, ma da una elencazione tassativa dei profili interni alle singole materie.

Anche il procedimento negoziale è analiticamente disciplinato in ordine al numero e alla qualità dei rappresentanti sindacali dei lavoratori nonché alla comunicazione dei nominativi designati all'azienda, mentre la scadenza dei contratti aziendali segue automaticamente le sorti del CCNL (v. art. 3, acc. cit., nonché art. 156, CCNL 30 aprile 1987 cit.).

Rispetto al quadro normativo sommariamente tracciato il nuovo accordo presenta elementi di continuità ed elementi di innovazione.

La struttura, o meglio la filosofia di base, rimane decisamente consolidata con una concezione gerarchica del sistema di contrattazione, programmato a livello centrale *sia* per quanto concerne la delimitazione delle aree di competenza *sia* attraverso la predisposizione di *linee guida* per la disciplina delegata.

Tuttavia l'attività contrattuale decentrata si arricchisce di una serie di deleghe e di competenze ulteriori (su tematiche inusitate per il settore quali ad esempio i premi di produttività) che ne valorizzano alquanto la funzione, in termini assimilabili alle soluzioni da tempo adottate in taluni contratti del settore industriale.

Siffatto decentramento regolamentare si collega del resto a taluni processi innovativi che di recente hanno investito il settore del credito, quali in particolare la dilatazione delle attività finanziarie, sintonica al processo di terziarizzazione del sistema produttivo, e la privatizzazione degli istituti di credito di diritto pubblico (prefigurata dal disegno di legge Amato già approvato alla Camera) mantenuti sinora esenti dalla disciplina contrattuale del credito da una giurisprudenza consolidata della Suprema Corte niente affatto persuasiva.

L'improvvisa dilatazione dell'area contrattuale, con l'inglobamento persino di attività produttive collaterali o marginali, altera la monoliticità originaria del settore e pone concretamente il problema di una flessibilità regolamentare sia pure rigidamente incanalata secondo direttive di carattere generale.

Di qui la previsione di un doppio livello di contrattazione decentrato: a livello di *contratti complementari*, per conferire ai diversi settori finanziari e di intermediazione bancaria un certo margine di flessibilità organizzativa (le materie di tali contratti complementari possono riguardare: orari, reperibilità, turni e, per quanto riguarda l'area ACRI, reclutamenti e organici; norme di flessibilità sono pure previste per i CED); ed a *livello di contrattazione aziendale* per aggiornare le tecniche di organizzazione del lavoro nei due profili qualificanti dell'inquadramento del personale e della definizione di meccanismi retributivi collegati alla produttività aziendale.

3. Le modifiche introdotte con l'intesa del 12.4.1990.

Analizzando più da vicino l'accordo in questione, oltre la definizione di un periodo di moratoria durante il quale la contrattazione aziendale è sostanzialmente bloccata ("può essere avviata un anno dopo la definizione del contratto e comunque dal 20 aprile 1991"), la disciplina specifica esordisce (punto b, art. 1) con la formula ormai rituale secondo la quale "in sede aziendale non si ripropongono le materie definite nel contratto nazionale; salvo esplicito richiamo alla contrattazione aziendale contenuto nelle norme dello stesso contratto nazionale, la medesima regola vale per i contratti complementari".

Inoltre, e la previsione è quantomai eloquente, "nel caso di rivendicazioni aziendali che diano luogo a notevoli divergenze, l'organizzazione nazionale datoriale interessata può intervenire, richiedere l'esame in sede nazionale alla controparte, e, eventualmente, l'intervento del ministro del lavoro" (punto 1, lett. c).

Quanto poi alle materie espressamente prese in considerazione:

a) si esclude temporaneamente la contrattazione aziendale su inquadramenti e profili professionali (nei termini meglio precisati successivamente) e, al contempo, si istituisce una commissione nazionale per definire i nuovi inquadramenti che dovranno essere strutturati per aree omogenee.

Gli eventuali risultati della commissione, tuttavia, potranno avere validità solo dopo il 1 gennaio 1993.

b) si preannunziano norme guida nella contrattazione nazionale per l'esame a livello aziendale di eventuali *sovrapposizioni o criteri di assorbimento* nel rapporto tra normativa nazionale e accordi aziendali;

c) si individua come "principale oggetto" della contrattazione aziendale la definizione di

**La contrattazione
decentrata nel settore
del credito**
Giuseppe Ferraro

**La contrattazione
decentrata nel settore
del credito**
Giuseppe Ferraro

accordi per premi collettivi di produttività aziendale del lavoro che potrà essere realizzata non prima di avere selezionato a livello aziendale i parametri di riferimento. A tal fine “nei contratti nazionali sono concordati metodi esemplificativi dei premi di produttività”.

4. La contrattazione aziendale in materia di appalti e ristrutturazioni.

Un capitolo a parte nell’ambito delle procedure di rinvio alla contrattazione aziendale è costituito dalla normativa in materia di *appalti* (art. 4) nonché di *processi di riorganizzazione, fusione, concentrazione, scorporo, decentramento*, significativamente contenuta nella prima parte dell’accordo siglato il 15 marzo 1990.

Anche a questo riguardo l’equilibrio negoziale registrabile è complesso e compromissorio: viene sostanzialmente salvaguardata l’autonomia decisionale dell’impresa ed anche l’esigenza di una certa riservatezza e rapidità d’azione, tuttavia vengono previste norme graduate di informazione e di contrattazione sindacale per quanto concerne “le ricadute” sulla condizione dei lavoratori: *in materia di appalti* — che possono concernere attività complementari o accessorie, esterne all’area contrattuale — l’azienda deve darne comunicazione motivata agli organismi sindacali aziendali e rendersi immediatamente disponibile per la procedura di informazione e consultazione; inoltre è tenuta a sospendere l’operatività della *decisione* per la durata di dieci giorni (“fino al compimento del termine della procedura prevista, 10 giorni di calendario, 7 per le minori aziende, non sottoscrive contratti relativi a tali appalti o sottoscrive con riserva”), e ad accettare una vera e propria contrattazione ove lo OO.SS. reputino l’appalto non coerente con l’assetto negoziale.

Nel secondo caso (*processi di riorganizzazione, fusione, concentrazione, scorporo, decentramento*), l’informazione e la consultazione saranno *successivi alla fase decisionale*, ma mettono in moto vere e proprie procedure di consultazione, precedenti la realizzazione operativa, su tutti gli effetti incidenti sul personale.

Anche a questo riguardo i termini sono accelerati (10 giorni, 7 per le imprese minori), ma la mancanza di accordi può innescare ulteriori momenti negoziali a livello superiore (da esaurirsi comunque entro 25 giorni).

Inoltre il confronto negoziale sospende provvisoriamente l’attuazione delle decisioni aziendali ma in compenso opera una vera e propria tregua sindacale giacché “nel periodo di moratoria i sindacati si asterranno da ogni azione diretta”.

Come si vede si tratta di una normativa abbastanza analitica, che disciplina i vari profili relazionali tra contratto nazionale e contrattazione aziendale.

Volendo individuare l’area di competenza della contrattazione aziendale *ratione materiae* può così schematizzarsi:

- a) è prevista una sospensione generalizzata dell’attività contrattuale aziendale che abbraccia tutte le materie fino al 20 aprile 1991;
- b) vi sono materie sottratte alla contrattazione aziendale, e cioè quelle “definite” a livello nazionale senza clausole di rinvio;
- c) materie egualmente “definite” ancorché settorialmente delegate alla contrattazione aziendale attraverso rinvii espressi;
- d) materie in cui opera una competenza concorrente in quanto non definite a livello nazionale;
- e) materie con competenza privilegiata della contrattazione aziendale, segnatamente per quanto attiene ai premi di produttività, che dovranno comunque essere determinati secondo parametri programmati.

5. L’ambito di incidenza delle deleghe conferite alla contrattazione aziendale.

In presenza di tale disciplina occorre a questo punto indagare sui *principali problemi interpretativi*. Iniziamo dai problemi più strettamente *esegetici*: che cosa bisogna intendere per “materie definite” dalla contrattazione nazionale, in ordine alle quali non può riproporsi la contrattazione aziendale?

La questione non è affatto nuova ed è stata già affrontata con riferimento all’analogia formula contenuta nell’accordo Scotti dell’83, e ribadita, con variazioni semantiche, nei successivi contratti di categoria.

Per quanto concerne il termine “materia”, può essere riferito *sia* agli istituti del rapporto di

lavoro in senso lato così come accorpati anche dalla contrattazione collettiva (retribuzione, orario, inquadramenti, informazioni sindacali, etc.), sia ai singoli profili interni a ciascuno di tale istituto.

Analogamente l'espressione "definite" può essere interpretata con riferimento alle materie esaminate e trattate durante l'iter negoziale ovvero a quelle sulle quali si è raggiunto uno specifico accordo.

Evidentemente i due termini vanno letti in maniera integrata, ma un'interpretazione puramente letterale si espone a notevole dose di soggettivismo linguistico.

Occorre allora inquadrare la previsione specifica, secondo i canoni di un'interpretazione logica e sistematica (artt. 1363 e ss. cod. civ.), all'interno della struttura contrattuale operante nello specifico settore.

Bisogna allora considerare che nel settore del credito la contrattazione aziendale ha sempre svolto un ruolo marginale e subalterno ed è stata introdotta soltanto in tempi recenti ed in ambiti del tutto delimitati, com'è confermato dalle numerose clausole di raccordo e di garanzia innanzi richiamate.

Nonostante una sensibile evoluzione delle materie assegnate alla contrattazione aziendale, quest'ultima resta pur sempre di carattere integrativo e residuale essendo attivabile, in linea di massima, soltanto nei termini e secondo le condizioni programmate a livello centrale.

L'intenzione di mantenere delimitate queste materie emerge sia dalla contrattazione precedente ove sono previste addirittura verifiche preventive sulla procedibilità della contrattazione aziendale, sia dalla nuova disciplina ove sono contemplati, sullo stesso profilo, una verifica nazionale ed un intervento ministeriale.

Su queste premesse si può allora ritenere che l'espressione "materie" vada interpretata in senso estensivo, come riferibile agli istituti globalmente intesi, mentre per "definite" bisogna ritenere quelle che sono state prospettate, considerate, esaminate ed eventualmente regolamentate a livello nazionale: non soltanto dunque quelle sulle quali si è raggiunto uno specifico accordo, ma quelle che sono state comunque oggetto di considerazione nell'ambito della trattativa.

6. La contrattazione aziendale in materia di inquadramenti e profili professionali.

Qualche incertezza interpretativa sorgeva in ordine all'estensione della sospensione della contrattazione aziendale, prevista fino al 20 novembre 1991, per quanto riguarda la materia degli *inquadramenti e dei profili professionali*: giacché l'espressione contenuta nell'originaria formulazione della lett. d) ("*in questa fase si esclude la contrattazione aziendale su inquadramenti e profili professionali*") sembrava riferirsi al periodo in cui la contrattazione poteva essere esercitata (dopo il 20 aprile 1991), sicché si doveva ritenere che era stata prevista un'ulteriore fase di congelamento e di dilazione della contrattazione aziendale "su inquadramenti e profili professionali".

Interpretazione del resto coerente in relazione a quanto previsto dall'art. 3 in materia, appunto, di "inquadramenti", ove si contempla la costituzione di una Commissione paritetica a livello nazionale per la definizione dei nuovi criteri di inquadramento e delle norme di attuazione.

Infatti l'attività della Commissione, che dovrà esaurirsi entro il 28 febbraio 1992, è espressamente considerata *pregiudiziale* all'inizio delle "trattative a livello aziendale per l'applicazione *in loco* dell'accordo nazionale". Tanto più che "l'applicazione automatica della nuova normativa di inquadramento interviene nelle aziende dal 1° giugno 1993" e "fino a quella data rimane in vigore l'attuale normativa".

Senonché una tale interpretazione perfettamente lineare veniva smentita dall'espressione contenuta nell'ultimo periodo della lett. d) (punto 1) dove si stabiliva che "la contrattazione a livello aziendale sugli inquadramenti è prevista a partire dal 1° luglio 1990". Secondo tale previsione, in contrasto con quanto innanzi ricostruito, la contrattazione aziendale sugli inquadramenti veniva addirittura anticipata potendo iniziare già dal 1° luglio 1990.

Questa chiara contraddizione è stata risolta dalla modifica successivamente intervenuta nel comma d) del punto 1 con la quale si prevede che "in questa fase si esclude la contrattazione aziendale su inquadramenti e profili professionali, per la quale è prevista l'apposita procedura di cui al punto 3 del presente accordo".

"I profili professionali nuovi, che si identificano nelle aziende per nuove attività o cambiamenti di organizzazione, saranno segnalati alle OO.SS. dalle parti. La contrattazione dei medesimi si effettuerà a livello aziendale dopo il perfezionamento del contratto di lavoro".

**La contrattazione
decentrata nel settore
del credito**

Giuseppe Ferraro

La contrattazione decentrata nel settore del credito
Giuseppe Ferraro

Secondo la nuova formulazione la contrattazione aziendale in materia di inquadramenti risulta dunque sostanzialmente congelata fino all'espletamento dell'attività della neo-istituita commissione che dovrà provvedere all'individuazione di nuovi criteri di inquadramento e delle norme di attuazione, *ad eccezione*, però, per quanto concerne l'individuazione dei nuovi *profili professionali* sui quali la contrattazione aziendale potrà già intervenire "dopo il perfezionamento del contratto di lavoro".

7. Gli obblighi di informazione e di consultazione, nonché di tregua sindacale.

Ma vediamo a questo punto di analizzare la struttura degli obblighi di informazione e di contrattazione derivanti dall'accordo ed il grado di vincolatività e di sanzionabilità degli stessi.

A) *Dal lato delle OO.SS.*, come già rilevato, sono individuabili, essenzialmente, obblighi puntuali: a) di tregua sindacale; b) di astensione dal promuovere rivendicazioni aziendali su determinate materie; e c) di rispettare le linee guida tracciate in ambiti superiori.

Nonostante una certa difformità di ciascuno degli obblighi richiamati, possono essere ricondotti all'interno di una categoria unitaria contraddistinta essenzialmente dall'impegno ad astenersi da determinati comportamenti, ovvero ad assumere comportamenti conformi (cd. obbligo di influenza).

La trasgressione degli obblighi in questione, segnatamente per quanto concerne l'impegno di tregua contrattuale, altera l'intero equilibrio contrattuale dove è ravvisabile una stretta interdipendenza tra i diversi adempimenti reciproci.

Inoltre la struttura piramidale e gradualistica dei vari momenti negoziali, nonché la delimitazione delle rispettive aree di competenza, è nitidamente tracciata in conformità ad una concezione organizzata dei soggetti negoziali operanti ai vari livelli.

Tuttavia i rimedi esperibili, in caso di trasgressione, sono abbastanza evanescenti e si traducono essenzialmente nella facoltà concessa alle OO.SS. datoriali, nonché alle singole aziende implicate, di non attivare la parte obbligatoria del contratto collettivo sulle stesse gravanti.

Difficilmente esperibili si presentano invece rimedi civilistici volti ad ottenere una risoluzione dell'accordo per inadempimento contrattuale ovvero un risarcimento del danno a carico delle OO.SS.

Tentativi in passato esperiti, in realtà con apprezzabile parsimonia, si sono rivelati sistematicamente improduttivi, sia per una certa inadeguatezza tecnica del ceto giudiziario — in questo caso il giudice civile e non il giudice del lavoro — sia per le difficoltà di delimitare rigorosamente la natura e l'entità dell'obbligo nonché i conseguenti effetti risarcitori.

B) La situazione si presenta ancor più delicata e in qualche misura irrisolvibile nell'ipotesi in cui l'inosservanza degli impegni sanciti nel contratto sia determinata da *soggetti estranei alle OO.SS.* stipulanti (ovvero soggetti rappresentativi dei lavoratori che attraverso manifestazioni di dissenso facciano trasparire una implicita volontà di revocare il mandato eventualmente conferito).

Nell'ipotesi individuata bisogna constatare che il contratto specifico manifesta una chiara carenza di un adeguato apparato sanzionatorio qual'è invece rintracciabile in altri contratti collettivi relativi a settori che hanno sperimentato in passato una vivace conflittualità sindacale. Mancano infatti clausole forti di auto-rafforzamento della struttura contrattuale o meccanismi di vincolatività condizionata o semplicemente clausole di inscindibilità che consentono di garantire la compattezza e l'integrità dell'accordo complessivo.

Ciò non di meno, in linea di massima, bisognerebbe ritenere che l'accordo non possa essere considerato operante nei confronti dei lavoratori e delle organizzazioni dissenzienti, ove non venga accettato nella sua integrità. Il che vuol dire, in altri termini, che non è consentito innestare un'ulteriore azione rivendicativa su un accordo faticosamente raggiunto al di fuori degli ambiti e dei limiti espressamente previsti.

Ma una tale risposta è ovviamente pragmatica e di buon senso, ma difficile da strutturare sul piano della precettività giuridica: può legittimare comportamenti reattivi da parte delle aziende non perseguibili attraverso il procedimento generale di repressione dei comportamenti antisindacali, ma non può precludere azioni sindacali più o meno articolate.

D'altro canto è evidente che un tale profilo si lega strettamente con la disciplina in materia di regolazione del conflitto sindacale che ancora deve trovare attuazione nel settore specifico.

C) *Dal lato delle aziende*, invece, gli obblighi più significativi nei confronti delle OO.SS.

sono quelli contemplati in materia di appalti (punto 4 della prima parte dell'accordo) ed in materia di ristrutturazioni in generale (punto 5 della prima parte dell'accordo).

Come già segnalato, a questo proposito, l'accordo prevede, con diversa articolazione procedurale, obblighi di informazione, di consultazione, di contrattazione nei confronti degli organismi sindacali aziendali (nei casi previsti dal punto 5 gli obblighi anzidetti sono successivi alla fase decisionale).

L'inattuazione degli impegni indicati solleva l'ampia problematica diffusamente affrontata dalla dottrina lavoristica sulla materia specifica, tardivamente introdotta nel settore, alla quale diventa inevitabile rinviare.

È appena il caso di ricordare che nell'ipotesi ci si trova in presenza di forme di procedimentalizzazione del potere imprenditoriale riconducibili, secondo l'opinione più accreditata, alla fattispecie della *forma convenzionale* (art. 1352 c.c.), la cui inosservanza è sanzionabile con l'invalidità dell'atto, nonché, almeno in linea di principio, con il ricorso, da parte degli organismi sindacali "interessati" (al rispetto della forma procedurale concertata), agli istituti della diffida ad adempiere e della costituzione in mora ed alle stesse azioni ordinarie di accertamento, di condanna e di risarcimento dei danni.

Inoltre è evidentemente esperibile il rimedio generale di cui all'art. 28 Stat. lav., che consente una gamma di ordini giudiziali particolarmente incisivi. Piuttosto l'interrogativo che ci si può porre consiste nello stabilire se l'inosservanza degli obblighi di informazione e di consultazione determina l'invalidità e l'inefficacia del *provvedimento organizzativo aziendale* ovvero se si ripercuote soltanto sugli *effetti* incidenti sui lavoratori implicati.

Quantomeno con riguardo ai processi di riorganizzazione contemplati nel punto 5, la risposta dovrebbe essere senz'altro nel secondo senso prospettato, come si desume dalla netta separazione tra la fase decisionale, che resta tra le prerogative imprenditoriali, e la fase successiva che investe le implicazioni sulla condizione dei lavoratori.

Tuttavia una tale soluzione non può considerarsi completamente rassicurante per le imprese, che si potrebbero trovare esposte a forme legittime di resistenza da parte dei lavoratori di fronte a processi modificativi del loro stato professionale.

8. Considerazioni conclusive.

L'indagine a questo punto potrebbe evidentemente proseguire, ma diventerebbe eccessivamente minuziosa e sostanzialmente dispersiva rispetto ai profili essenziali che si volevano evidenziare.

Il recente accordo del credito che — sia consentito dirlo — è un misto di conservatorismo e di effervescenze innovative presenta soluzioni tecniche e regolamentari abbastanza interessanti che definiscono un assetto complessivamente organico e razionale che andrebbe preservato nella sua integrità nella fase attuativa.

Tuttavia l'accordo si colloca sullo scenario di un sistema di relazioni industriali instabile e precario, percorso da forti spinte disgregative che rendono di plastica evidenza il confronto tra concezioni contrapposte della dialettica sindacale.

I ricorrenti tentativi di autoregolamentazione del conflitto sindacale, realizzati sia in via autonoma che negoziale, sono costantemente messi a dura prova, quanto addirittura non vanificati, dalle azioni contestative provenienti da gruppi e frange dissenzienti più o meno stabilmente organizzate.

Siffatte tensioni, germinate prevalentemente nel settore pubblico, anche a causa di affrettati processi imitativi del sistema di relazioni sindacali sorto nel settore privato, investono oggi con particolare virulenza quelle aree in cui sono implicati interessi rilevanti per la collettività fino a legittimare politicamente interventi regolativi eteronomi del diritto di sciopero impensabili in altre epoche.

In questo contesto, in cui è ormai incombente l'eventualità di un intervento legislativo di regolazione sinanche dei meccanismi di efficacia e di vincolatività del contratto collettivo, resta da verificare, nel settore specificamente analizzato, se l'abilità e la razionalità degli operatori negoziali, da una parte, e la sensibilità culturale dimostrata dai giudici di legittimità nell'intensa e proficua elaborazione giurisprudenziale di questi ultimi anni, da un'altra parte, possono surrogare gli spazi di anomia e di debolezza dell'intero sistema di relazioni industriali.

giugno 1990

**La contrattazione
decentrata nel settore
del credito**
Giuseppe Ferraro

Un nuovo modello di relazioni sindacali: il contratto collettivo dei bancari

Giuseppe Capo

Sommario

1. Premessa. 2. Accordo del 15 marzo 1990. 3. Accordo del 12 aprile 1990. 4. Accordo del 19 aprile 1990.

1. Premessa.

È esperienza ormai consolidata che, sul piano delle relazioni sindacali fra le parti sociali, le aziende e le loro Associazioni si trovassero frequentemente a dover respingere istanze ancora ispirate a logiche meramente rivendicative. Tipico era il caso di quelle piattaforme, presentate dalle Organizzazioni sindacali, che racchiudevano, oltre i normali aumenti economici, mere progressioni automatiche di carriera, regole rigide in tema di mobilità interna ed esterna, e via dicendo.

In questi ultimi anni, invece, l'attività sindacale — considerata in uno scenario complessivo — tende, più sensibilmente, non tanto a prospettare richieste economiche e normative tradizionali, quanto a correlare miglioramenti e benefici per i lavoratori alla effettiva disponibilità dei medesimi a rispondere ai bisogni di mobilità e, in genere, di efficienza produttiva delle imprese.

Del resto, si tratta di scelte ormai obbligate perché, a mio avviso, l'imminente scadenza europea e l'inevitabile, accesa concorrenza delle strutture produttive straniere non consentono altra soluzione.

In questo quadro di tendenziale rinnovamento delle relazioni intersindacali si iscrive la nuova e recente disciplina dei dipendenti bancari.

L'inizio del negoziato, nonostante i risultati poi raggiunti, è stato da un lato difficile, dall'altro emblematico.

Ed infatti, non è usuale che un'Associazione datoriale, prima della prevista scadenza del contratto collettivo, ne dia disdetta. Essa venne indirettamente determinata dal mercato che, da diverso tempo, richiedeva e richiede maggiore funzionalità ed efficienza del servizio bancario; fattori, questi, intimamente collegati all'organizzazione del lavoro nelle aziende. In particolare, l'intensificarsi della concorrenza e della "disintermediazione", le nuove scelte finanziarie delle famiglie e delle imprese, la crescente tecnologia e via dicendo, erano, e sono, fattori che determinano una forte ed impellente richiesta di migliori servizi.

Ma la trattativa è stata — come ho accennato — anche difficile perché, alla normale attività negoziale con il Sindacato, si è aggiunto — forse inevitabilmente — un elemento "estraneo", e cioè l'intervento del Ministro del lavoro.

I negoziati, infatti, mirano sempre a trovare quel punto d'incontro, quel punto di mediazione fra i contrapposti interessi che solo coloro che rappresentano le istanze di parte (lavoratori e aziende) possono conoscere e valutare. Ebbene, quando non si realizza questo incontro di volontà, la strada per individuare nonostante tutto un accordo è sempre assai difficile, anche se la trattativa viene mediata da un esponente governativo, il quale, però,

Il contratto collettivo dei bancari

Giuseppe Capo

nonostante tutta la propria esperienza “politica”, non potrà mai conoscere e ponderare, in tutti gli aspetti, le peculiarità di un settore produttivo, e in particolare modo di un settore così atipico quale quello bancario.

Le intese raggiunte in sede ministeriale per il nostro rinnovo contrattuale, fra il 15 marzo ed il 12 aprile di quest’anno, sono sostanzialmente tre: esse toccano punti molto importanti non solo per l’organizzazione del lavoro nelle aziende, ma anche per l’instaurazione di nuovi rapporti sindacali fra le parti sociali.

2. Accordo del 15 marzo 1990.

Il primo problema affrontato è stato quello della c.d. *area contrattuale*, dell’individuazione, cioè, del campo di applicazione del contratto collettivo.

Non è certamente esperienza nuova quella della preidentificazione della categoria professionale da parte del contratto collettivo: a mero titolo di esempio, il contratto collettivo dell’industria alimentare, i contratti collettivi dell’area metalmeccanica, i contratti collettivi dell’edilizia accorpano attività tra di loro connesse al fine di individuare una armonica disciplina dei rapporti di lavoro.

Tale modello, inoltre, è conforme all’indirizzo desumibile dall’art. 12 della Carta Comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori, laddove, proprio in materia di contrattazione collettiva, essa esprime un monito a che il dialogo tra le parti sociali, a livello europeo, si instauri soprattutto su scala “interprofessionale e settoriale”.

La normativa introdotta nel settore del credito non è, pertanto, incoerente, né del tutto innovativa rispetto alle tendenze di accentramento contrattuale, ma è comunque importante, sia perché copre, tra l’altro, talune lacune normative — come, ad esempio, la definizione di “ente finanziario” — sia, poi, perché offre un sufficiente grado di chiarezza in ordine ai destinatari della disciplina contrattuale di categoria.

Il problema è emerso nel settore giacché, nell’evoluzione dei mercati, ormai da tempo si erano sviluppate nuove attività di intermediazione finanziaria, come ad esempio il leasing, il factoring, la gestione di patrimoni, il forfaiting, ecc. Da qui l’esigenza di stabilire quali soggetti siano destinatari del contratto dei bancari, il quale, com’è noto, da sempre viene stipulato dall’Assicredito in nome e per conto delle aziende di credito e finanziarie ad essa aderenti.

Per definire, in particolare, quali siano le attività finanziarie, le parti hanno fatto riferimento alla tabella allegata alla seconda Direttiva Cee (n. 89/646 del 15 ottobre 1989) in materia creditizia, la quale, certamente, è stata posta in essere per la soluzione di problematiche ben diverse da quelle giuslavoristiche; ma, ciò nondimeno, rappresenta, allo stato, l’unico dato certo cui le parti, sebbene per mera *relatio*, potevano fare utile riferimento.

Altro richiamo operato dalle parti, sempre *per relationem*, è quello in materia di “controllo”: è ovvio che Assicredito era in condizione di esprimere un mandato, ai fini dell’estensione della disciplina contrattuale, esclusivamente in rappresentanza delle aziende ad essa aderenti, e che queste ultime potevano a loro volta, seppure indirettamente, manifestare la propria volontà solo nei confronti delle aziende soggette a loro effettivo controllo, e sempre che svolgessero una delle attività indicate nella citata direttiva comunitaria.

Consapevoli che il disposto dell’art. 2359 c.c., sulle “società controllate e società collegate”, non potesse avere tangibile rilievo ai fini della disciplina dei rapporti di lavoro nell’impresa, le parti sociali hanno perciò fatto riferimento a questo articolo (nn. 1 e 3, e, in parte, n. 2) esclusivamente per individuare quali fossero le aziende destinatarie del contratto.

Nella stessa logica ci si è mossi allorché si è precisato quali sono le attività “intrinsecamente ordinate e funzionali all’intermediazione finanziaria” dichiarandosi esplicitamente che esse sono individuate nei “servizi centralizzati di sicurezza” e nella “gestione immobili d’uso” sempre che — e questo è il punto più importante — esse “siano operativamente utilizzate in prevalenza da uno o più istituti creditizi finanziari e siano espletate da enti controllati da aziende destinatarie del contratto Assicredito”.

Altro punto di notevole rilievo, disciplinato dall’accordo, è poi quello relativo agli appalti di cui alla legge 23 ottobre 1960, n. 1369. A fronte dei noti divieti sanciti dalla richiamata legge, le parti sociali, consapevoli di come questo istituto possa acquisire rilievo ai fini di una adeguata flessibilità organizzativa delle Aziende, hanno ritenuto che le attività complementari e/o accessorie al nucleo centrale e caratterizzante dell’impresa creditizia possano essere

oggetto di appalto, sia pure osservando una particolare procedura sindacale modulata secondo le diverse circostanze.

L'accordo, infine, si caratterizza per il fatto che, sui delicati problemi relativi ai processi di riorganizzazione, fusione, concentrazione, scorporo e decentramento di aziende, viene stabilita una particolare procedura che, da un lato, riconosce al Sindacato un reale potere di intervento per gli effetti che derivano da questi processi, dall'altro conferma la piena autonomia di impresa nella fase decisionale.

Si tratta di previsioni molto significative, che in parte precedono la disciplina legislativa attualmente all'esame della Commissione Lavoro della Camera dei Deputati: essa detta una particolare normativa in tema di trasferimento d'azienda e, nel contempo, recepisce una direttiva comunitaria (quella del 1975) in materia di licenziamenti collettivi, la cui mancata attuazione ha già determinato specifici rilievi nei confronti dello Stato italiano.

**Il contratto collettivo
dei bancari**
Giuseppe Capoo

Accordo del 12 aprile 1990.

Con tale accordo si è pervenuti alla complessiva definizione dei contenuti del rinnovo contrattuale, i quali spaziano dalla disciplina della contrattazione aziendale all'orario di lavoro, agli aspetti retributivi, con un significativo accenno ai sistemi incentivanti.

Certo, il settore del credito si caratterizzava, ormai da diversi anni, per aver contemplato regole in materia di contrattazione articolata, nel senso che l'accordo aziendale è esplicitamente destinato a riguardare esclusivamente le materie delegate dalla disciplina nazionale.

Ma le parti hanno nuovamente ribadito, nella recente occasione, il ruolo preminente del contratto nazionale stabilendo che "in sede aziendale non si ripropongono le materie definite nel contratto nazionale, salvo esplicito richiamo alla contrattazione aziendale contenuto nelle norme dello stesso contratto nazionale" (art. 1, lett. *b*).

Risulta così, ulteriormente evidente il rapporto di subordinazione — in chiave di gerarchia delle fonti — tra la sfera generale e quella aziendale, con la conseguenza che l'operatore, e quindi anche il giudice, nell'interpretare una clausola del contratto integrativo aziendale, non potrà obliterare i criteri fondamentali ispiratori della disciplina collettiva nazionale: il contratto aziendale ponendosi non già come strumento eversivo dell'assetto degli interessi raggiunti a livello nazionale, ma come meramente integrativo e applicativo, appunto, della contrattazione nazionale.

Nonostante tale esplicita impalcatura, tuttavia, i negoziatori, consapevoli — per acquisita esperienza — che rivendicazioni a livello aziendale possono pur sempre essere avanzate, con contenuti di saliente onerosità, hanno introdotto una ulteriore clausola di salvaguardia, nel senso che, in caso di notevoli divergenze, l'Organizzazione nazionale datoriale ha la possibilità di avocare a sé l'esame della questione, non escludendosi, eventualmente, il successivo intervento del Ministro del lavoro (art. 1, lett. *c*).

Particolarmente significativa è poi, sul punto, la previsione con la quale le parti sociali hanno riservato alla contrattazione aziendale — come principale oggetto — la definizione di accordi relativi ai premi collettivi di produttività aziendale.

Si tratta di una previsione certamente coerente con la nuova logica competitiva ormai imposta dai tempi, considerando che l'esigenza di una migliore qualità del servizio non può non esaudirsi anche attraverso sistemi di incentivazione collettiva.

Il superamento dell'opprimente fenomeno di "appiattimento" dei salari — sicuramente demotivante per i più meritevoli — e l'introduzione di un sistema tendente ad una proporzionalità diretta tra lavoro (o meglio tra professionalità e/o qualità del lavoro) e retribuzione, non potrà che determinare — nell'ottica degli interessi imprenditoriali — un aumento della produttività delle aziende.

La stessa esigenza di una presenza competitiva nel mercato, si rinviene, del resto, nella disciplina dettata in materia di orario di lavoro. Qui — a fronte della riduzione di una giornata di lavoro nell'arco annuale — si è previsto un aumento dell'apertura al pubblico degli sportelli (da 32 ore e mezza a 35 ore e mezza) con la novità della c.d. "giornata lunga", nel corso della quale gli sportelli, una volta per settimana, potranno essere aperti fino alle ore 18. Significativa acquisizione, questa, che pone il sistema creditizio italiano in ottima posizione nel confronto con la complessiva situazione europea.

Meno adeguata — almeno nell'immediato — ai tempi nuovi è, invece, la parte dell'accordo relativa agli inquadramenti, rispetto alla quale il giudizio non può essere del tutto positivo; la permanenza degli automatismi di carriera e la scarsa flessibilità nelle mansioni non

**Il contratto collettivo
dei bancari**
Giuseppe Capo

rispondono certo alla evoluzione organizzativa delle imprese. Ma spunti di fondato ottimismo sono offerti dalla costituzione di una Commissione paritetica, che lavorerà sollecitamente per l'individuazione di nuovi criteri di inquadramento: la nuova normativa che ne discenderà sarà applicata, comunque, a far data dal 1° gennaio 1993, e cioè successivamente alla scadenza del nuovo contratto nazionale di lavoro.

Infine, la parte economica. Qui si può osservare, in linea di sintesi, che la durata quadriennale del contratto ha consentito un migliore dosaggio degli oneri di cui hanno dovuto farsi carico le nostre Aziende. Particolarmente interessante è, poi, in materia, la previsione di una apposita clausola di salvaguardia (riguardante le procedure per verificare, anno per anno, la svalutazione monetaria), che presenta aspetti sicuramente più equilibrati rispetto alla normativa precedentemente esistente nel settore.

4. Accordo del 19 aprile 1990.

Questa intesa, che viene ad integrare le altre sopra descritte, concerne sostanzialmente la costituzione di un Osservatorio nazionale, cui sono state attribuite funzioni di studio, approfondimento e valutazione congiunta in ordine a problematiche di peculiare interesse, quali: lo sviluppo di tecnologie ed eventuali effetti sull'occupazione e sull'evoluzione delle figure professionali; le problematiche e normative connesse al rapporto di lavoro, in vista dell'integrazione europea del 1993; la ricerca di linee di sostegno legislativo ai programmi in materia lavoristica relativi al settore; le possibilità di intervento su Organismi pubblici ai fini di un miglior raccordo tra le esigenze delle aziende e del mondo del lavoro con le infrastrutture esistenti, e così via.

L'Osservatorio, a composizione paritetica, può indubbiamente rappresentare un ulteriore aspetto positivo nel sistema delle relazioni sindacali del settore, avviando tradizionali forze antagoniste ad una proficua collaborazione, ad un concreto dialogo su temi che le parti non possono più trascurare nell'ottica di un adeguato governo della evoluzione che nel frattempo si registra.

Una particolare attenzione è stata, infine, riservata alla questione delle pari opportunità per il personale femminile, stabilendosi modalità di informativa, di analisi e di valutazione congiunta anche a livello aziendale, in tal senso costruttivamente precedendo quelle iniziative legislative che formano oggetto di dibattito nelle aule del nostro Parlamento.

L'auspicio che può trarsi dalla tormentata vicenda è che il rinnovo contrattuale possa costituire la base per un aggiornato modello di relazioni sindacali. Occorre riflettere e maturare insieme, in quanto l'unificazione del Mercato unico europeo porrà all'attenzione già evidenti problemi di efficienza e di produttività del nostro settore che potranno essere risolti solo attraverso l'impegno congiunto dei lavoratori, delle aziende e delle rispettive Organizzazioni.

Ma, questa è una condizione non aggirabile, nel rispetto dei distinti ruoli che, nella composta dimensione della nostra realtà sociale, ogni attore è chiamato istituzionalmente ad assolvere.

giugno 1990

Individuale e collettivo nel rapporto di lavoro: il problema degli “usi aziendali” nella giurisprudenza della Cassazione

Stefano Liebman

Sommario

1. Premessa. Qualificazione giuridica degli “usi aziendali” e presunti orientamenti giurisprudenziali *consolidati*. **2.** Decisioni comunemente catalogate come sentenze in tema di “usi aziendali” e interpretazione del *precedente* giudiziario. **3.** “Usi aziendali”, integrazione del contratto e prassi con funzione normativa. **4.** “Usi aziendali”, interpretazione del contratto e comportamento complessivo delle parti *ex art. 1362 c.c.* **5.** “Usi aziendali”, clausole d’uso e uso negoziale. Le incertezze dogmatiche relative ad una presunta valenza collettiva del reiterato comportamento unilaterale del datore di lavoro nei confronti dei propri dipendenti. **6.** Segue. **7.** “Usi aziendali”, uso negoziale e accordo integrativo tacito del contratto collettivo: superamento della concezione dell’uso aziendale come fonte autonoma di diritti e di obblighi nei rapporti giuridici che si svolgono all’interno dell’impresa. **8.** “Usi aziendali”, interpretazione del contratto, integrazione della volontà dei contraenti e prassi con funzione normativa (eterointegrazione della disciplina negoziale). **9.** “Usi aziendali”, usi normativi, usi interpretativi e usi negoziali o di fatto. Principio di tutela dell’affidamento ed equità. **10.** I reali termini dell’alternativa tra autonomo rilievo dogmatico dell’istituto “usi aziendali” e semplice interpretazione del contratto di lavoro di un gruppo identificato di lavoratori. Il presunto consolidarsi di un particolare indirizzo giurisprudenziale. **11.** “Usi aziendali” e rapporti sindacal-collettivi: la dimensione *intrinsecamente* collettiva dell’agire imprenditoriale. **12.** Conclusioni.

1. Premessa.

Individuato da tempo, dal giuslavorista, come punto privilegiato di osservazione per una verifica del grado di incidenza del fattore organizzativo introaziendale sull’assetto giuridico dei rapporti di lavoro nell’impresa, il problema dei cosiddetti “usi aziendali” si pone oggi, paradigmaticamente, al centro di una prospettiva di indagine ben più vasta: quella di un rinnovato interesse alla determinazione di una attendibile relazione fra l’elemento interindividualistico tradizionale e quello più tipicamente collettivo-sindacale nella logica giuridica propria di quel vasto settore dell’ordinamento che disciplina il complesso dei rapporti fra i lavoratori e le direzioni aziendali, nella moderna società industriale.

Se sul piano teorico si è a lungo distinto fra la dimensione individuale e quella collettiva della disciplina del rapporto di lavoro, nello svolgimento in concreto delle relazioni industriali, il modo di essere di ogni rapporto giuridico, anche individuale, che, all’interno dell’impresa, si instaura fra singolo lavoratore e datore di lavoro è direttamente conformato dal fattore collettivo, intrinseco alla compresenza in azienda di una pluralità di lavoratori, e dalla reciproca interconnessione dei loro interessi, nonché dalla contrattazione formale o informale, diretta o indiretta, che determinano il tasso e le modalità dello scambio sul mercato del lavoro.

In una tale prospettiva lo studio delle modalità con le quali quella problematica si è imposta

**Gli usi aziendali nella
giurisprudenza di
Cassazione**
Stefano Liebman

all'attenzione della giurisprudenza è particolarmente interessante, anche perché essa può sicuramente essere assunta quale espressione emblematica di quel fenomeno efficacemente sintetizzato da Francesco Galgano, quando ha osservato che, pur continuando in teoria a proclamarci interpreti della legge, ci troviamo ormai, di fatto, ad operare sempre più frequentemente come interpreti della giurisprudenza (Galgano, 1985).

Non vi è dubbio infatti che il giurista in genere, ma l'avvocato in particolare, nei propri atti defensionali così come nei propri pareri, non cita più i codici, ma la giurisprudenza sui codici. E ciò a maggior ragione dal momento che si ritiene di fatto soddisfatto l'obbligo di motivazione della sentenza, di cui all'art. 132, n. 4 c.p.c., con il "mero riferimento da parte del giudice di merito alla giurisprudenza della Corte di Cassazione in relazione alla soluzione di una questione univocamente espressa dalla Corte Suprema" (così *Cassazione* 13 maggio 1983, n. 3275).

Nel diritto del lavoro la nozione stessa di "uso aziendale" altro non è, infatti, se non il risultato del progressivo consolidamento di un indirizzo giurisprudenziale, il cui preciso fondamento normativo manca di quei caratteri di immediatezza e di riconoscibilità che pure dovrebbero caratterizzare l'attività giurisdizionale quale fase cruciale di applicazione del diritto positivo.

Secondo tale giurisprudenza esso nascerebbe, in sostanza, da un comportamento unilaterale del datore di lavoro nei confronti dei propri dipendenti o di una parte di essi che, in virtù del suo ripetersi per un certo numero di volte, perderebbe il proprio carattere di unilateralità, trasformandosi in fonte autonoma di produzione di regole giuridicamente vincolanti. Al riguardo va subito chiarito che, come si vedrà nel proseguimento dell'indagine, due sono i profili di rilevanza del comportamento datoriale presi in considerazione dalla giurisprudenza: da un lato ciò si verifica in riferimento ad erogazioni patrimoniali suppletive nei confronti di determinati lavoratori e la questione sorge dalla supposta trasformazione del carattere unilateralmente "liberale" della prestazione stessa in un vero e proprio vincolo giuridico, modificabile solo in senso più favorevole e, in ogni caso, con il consenso dell'altra parte; dall'altro esso rilevarebbe invece per una pretesa ultrattività del comportamento stesso, la cui portata obbligatoria dispiegherebbe i propri effetti al di là della cerchia dei destinatari originari, per estendersi a tutti coloro che vengano a trovarsi in analoga situazione.

A tale proposito, però, nel pur ricchissimo apparato normativo dedicato alla disciplina del lavoro subordinato manca un qualsiasi esplicito riferimento a questa presunta vincolatività degli "usi" o "prassi" aziendali.

La questione, di rilevante interesse dogmatico, presenta peraltro evidenti ricadute sul piano pratico, relative, soprattutto, all'automatico formarsi di determinati vincoli giuridici, in capo al datore di lavoro, anche indipendentemente dal consapevole intento di quest'ultimo di obbligarsi in tal senso nei confronti di soggetti diversi da quelli verso i quali una particolare prestazione ha avuto luogo per un certo periodo di tempo.

Dal punto di vista teorico-giuridico, essa nasce dal fatto che, alla stregua del nostro ordinamento positivo, la regolamentazione del rapporto di lavoro subordinato è ricavabile, nei limiti inderogabili posti dalla legge, esclusivamente dalle libere determinazioni dell'autonomia delle parti contraenti, eventualmente integrate dalla contrattazione collettiva posta in essere dalle associazioni sindacali, senza che sia lecito configurare, nel sistema attuale delle fonti, una via intermedia, diversa e alternativa ad esse, derivante da oscuri riferimenti a presunte specificità di regole particolari e tipiche della realtà endoaziendale.

Nella sostanza invece, soprattutto in riferimento al secondo dei summenzionati profili di rilevanza del comportamento datoriale, ciò che viene a porsi come fondamento giuridico di una obbligazione del datore di lavoro non sarebbe affatto la volontà di modificare uno specifico regolamento negoziale di interessi fra soggetti determinati, quanto piuttosto il mero *fatto* di avere reiteratamente adottato quel certo comportamento: in tale prospettiva, a giustificazione del sorgere di un nuovo vincolo in capo all'imprenditore, non rilevarebbe l'indagine sulla effettiva volontà di obbligarsi, ma la particolare qualificazione che al *fatto* stesso viene attribuita dalla circostanza del suo verificarsi nello specifico contesto dell'impresa.

L'ambiguità e l'indeterminatezza di una impostazione di tal genere, sostanzialmente estranea alla logica giuridica del diritto dei contratti, sono eloquentemente dimostrate anche dalla semplice lettura superficiale di una giurisprudenza che, apparentemente unanime nel sostenere la rilevanza autonoma dell'uso come fonte di regolamentazione del rapporto, muta poi di volta in volta nella citazione del dato normativo posto a fondamento delle proprie decisioni.

Nell'andamento incerto e non sempre limpido delle diverse decisioni la portata dei supposti effetti modificativi indotti dal reiterato comportamento datoriale va da quello di un vero e proprio fenomeno di integrazione dall'esterno del regolamento di ciascun rapporto individuale, in ragione di un supposto valore normativo dell'uso stesso, a quello di una funzione meramente interpretativa della volontà dei contraenti individuali, intendendosi l'uso come presunto comportamento concludente ai sensi dell'art. 1362 c.c.

Il tutto passando attraverso il riferimento all'uso medesimo quale comportamento concludente ai sensi invece dell'art. 1333 c.c. ed in quanto tale idoneo a creare obblighi per il proponente non appena giunto a conoscenza del destinatario della proposta senza incontrare alcuna opposizione da parte di quest'ultimo.

In un primo tentativo di schematizzazione si può allora dire che, per ciò che riguarda la presunta natura giuridica dell'uso aziendale, si oscilla tra una soluzione rigorosamente normativa ed una soluzione più accentuatamente negoziale, nelle sue diverse articolazioni specifiche, con una evidente propensione, emersa più vistosamente in anni recenti, verso una soluzione mediana che risiede nella frequente qualificazione della prassi aziendale quale "uso negoziale", in funzione suppletiva o integrativa del contenuto di ciascun singolo regolamento individuale, alternativamente ai sensi degli art. 1340 e 1374 del codice civile. Molte e non sempre chiaramente identificabili sono le ragioni di questo fenomeno, che pure è stato in passato oggetto di un'acuta ed approfondita analisi storico-dogmatica, che già aveva sottolineato le ambiguità di quest'orientamento giurisprudenziale e la fragilità della sottostante concezione teorica (Spagnuolo Vigorita, 1965).

Mantenendosi sul piano di un'analisi teorica tradizionale, una di queste ragioni può sicuramente essere individuata nella generale tendenza della nostra prevalente giurisprudenza a ricercare un fondamento delle proprie scelte di politica giudiziaria in quella generica cultura acquisitiva o del *favor* che, da sempre, caratterizza in modo non sempre coerente l'evoluzione del nostro diritto del lavoro (Spagnuolo Vigorita, 1990).

Ed in questa prospettiva, poiché indipendentemente dal riferimento normativo operato il risultato non cambia, il generico riferimento all'uso quale fonte di integrazione della disciplina del rapporto di lavoro finisce col risultare la spiegazione più facile ed immediata per il perseguimento di quella dichiarata finalità *protettiva* che è patrimonio comune e sostanzialmente indiscusso della tradizione ideologica e culturale dei giuslavoristi italiani.

Un altro elemento utile alla comprensione del fenomeno, meno immediatamente percepibile, ma non per questo meno rilevante, può essere ricondotto ad un denominatore comune, mai consapevolmente approfondito, ma ugualmente presente nella prevalente giurisprudenza, che consiste nella sempre ricorrente tendenza a dare — direttamente o indirettamente — un indistinto rilievo giuridico alla dimensione collettiva introaziendale. Con la conseguenza che essa finisce con l'incidere sulla stessa costruzione del regolamento di interessi fra datore e prestatori di lavoro quale riflesso *naturale* dell'elemento organizzativo strutturalmente collegato alla nozione stessa di impresa (Spagnuolo Vigorita, 1965). Una diversa prospettiva avrebbe potuto ricollegare la supposta efficacia *ultra vires* del comportamento datoriale al principio di parità di trattamento: in realtà, salvo un recentissimo e discusso orientamento, l'operatività di tale principio non è stata mai sostenuta dalla giurisprudenza, nè, tantomeno, posta consapevolmente a fondamento della obbligatorietà dell'uso aziendale. Ciò ha reso quindi del tutto estranei a questa rassegna i molteplici punti di contatto che altrove, e segnatamente in Francia, sono invece stati oggetto di uno specifico approfondimento.

A questi due ordini di spiegazioni, che sono senz'altro, in parte, idonei a dar conto del retroterra culturale di questa giurisprudenza, per una più completa valutazione critica della reale consistenza di questo filone giurisprudenziale, può forse essere opportuno aggiungere una ulteriore, meditata, riflessione sulle specifiche modalità con le quali questo presunto orientamento *consolidato* è venuto formandosi, nel corso degli anni, in relazione a fattispecie concrete diverse le une dalle altre e rispetto alle quali il generico riferimento all'uso finisce col mescolare fra loro situazioni non omogenee o, addirittura, reciprocamente incompatibili.

2. Interpretazione del precedente giudiziario.

In particolare, se è vero, come sembra non possa negarsi, che proprio in relazione agli usi la giurisprudenza ha assunto uno specifico valore creativo, che finisce, nella sostanza, col travalicare i limiti della pura interpretazione del dato normativo per diventare vero e

Gli usi aziendali nella
giurisprudenza di
Cassazione
Stefano Liebman

**Gli usi aziendali nella
giurisprudenza di
Cassazione**
Stefano Liebman

proprio “precedente”, idoneo e sufficiente a porsi come fondamento dell’esistenza di un istituto giuridico nuovo — quello appunto degli usi o prassi aziendali — il problema fondamentale per un qualsiasi tentativo di comprensione del fenomeno è quello di una accurata e soddisfacente analisi delle sentenze stesse, che ne consenta una interpretazione quali *precedenti* la cui autorità possa essere fatta valere in successivi giudizi su casi analoghi. Nella nostra tradizione giuridica manca però una vera e consolidata tecnica di interpretazione della sentenza.

Ciò è dovuto in parte alla circostanza che questa particolare rilevanza delle decisioni giudiziali costituisce una sostanziale novità nell’evoluzione del nostro ordinamento, a differenza di ciò che accade invece nei paesi anglosassoni: dove i giuristi di *common law* da tempi immemorabili sono abituati a lavorare proprio sui precedenti giudiziali quali principali fonti di produzione delle regole giuridiche.

In secondo luogo, educati come siamo ad argomentare dalla legislazione, nella sua peculiare struttura di previsioni generali e astratte, siamo ugualmente abituati a trattare lo stesso materiale giurisprudenziale attraverso la mediazione costituita dalla *massima*, e cioè da una proposizione formulata in termini appunto generali e astratti al pari di altrettante norme di legge.

Dalle massime estraiamo poi, per deduzione, la soluzione dei casi nuovi, a differenza del giurista di *common law* che argomenta per identità o per analogia fra casi già decisi e casi da decidere.

“Il nostro *stare decisis*” — ha sostenuto il nostro più insigne comparatista, Gino Gorla, in un celebre scritto su questo delicato argomento — “è dunque un processo logico simile a quello dell’applicazione della nostra legge scritta: il caso concreto viene inquadrato in un precedente astratto, cioè nella massima, invece che argomentare o decidere per identità o somiglianza con il caso o fatto oggetto del precedente concreto (il quale fatto, se mai, si presenta quasi come l’*occasio legis*, l’*occasio*, cioè, della massima astratta!)” (Gorla, 1964, c. 82, nota 22).

Ed ecco allora che in un sistema organizzato per estrarre massime dalle sentenze, siano esse quelle “ufficiali” redatte dall’UFFICIO DEL MASSIMARIO per le decisioni della Cassazione, ovvero quelle formulate dai redattori delle riviste attraverso le quali la giurisprudenza viene comunemente divulgata, “il vero oggetto dell’interpretazione finisce con l’essere non la sentenza in sé, ma piuttosto il rapporto fra questa e le massime che ne sono state tratte” (Galvano 1985, 702).

O almeno, con una particolare cautela nel valutare la reale corrispondenza fra massima ed effettiva decisione del caso concreto dovrebbe cercare di operare il commentatore, o l’interprete in genere, qualora volesse salvaguardarsi dal rischio che un eccesso di astrazione e/o generalizzazione della proposizione formulata nella massima comporti una incontrollata dilatazione del principio o regola giuridica fatta propria dal giudice nella soluzione dello specifico caso concreto oggetto di quel particolare giudizio.

In proposito va qui ricordato che, pur essendo, come si è detto, la massima un punto di riferimento particolarmente importante, non esiste nella nostra tradizione culturale neppure una specifica tecnica dell’attività di massimazione delle sentenze, che preveda regole precise circa l’individuazione corretta dell’una o più *regulae juris* contenute in ogni singola decisione.

Così come non esistono, allo stato, opinioni univoche, né forse un’adeguata consapevolezza della reale dimensione e delicatezza del problema, circa l’opportunità di distinguere, nella redazione delle massime, fra *ratio decidendi* e *obiter dicta*, e cioè fra tutto ciò che costituisce elemento necessario e sufficiente alla decisione del caso e quelli che sono invece principi o regole giuridiche enunciate incidentalmente nella motivazione e, dunque, non strettamente necessarie alla soluzione della lite.

Tale distinzione è notoriamente di importanza cruciale nei sistemi di *common law*, dove solo la regola enunciata nella *ratio decidendi* assume il valore di precedente vincolante, mentre agli *obiter dicta* è riconosciuta una efficacia puramente persuasiva.

Essa comincia forse, o dovrebbe almeno cominciare, ad assumere un più marcato significato anche nel nostro ordinamento, in misura se non altro proporzionale al crescente valore che quantomeno la giurisprudenza di Cassazione attribuisce ai propri precedenti nei successivi sviluppi delle principali linee di politica giudiziaria.

In altre parole, il senso ultimo di questa breve rassegna della più recente giurisprudenza in tema di usi è allora quello di verificare se, e se sì in che misura, l’apparente consolidamento di questo indirizzo giurisprudenziale sia effettivamente il risultato di una meditata rifles-

sione circa la reale esistenza, nel nostro ordinamento, di un istituto giuridico particolare e autonomamente identificabile quale appunto quello degli usi aziendali.

Il dubbio che sta alla base della ricerca è infatti, al contrario, quello che molte delle decisioni comunemente catalogate come sentenze in tema di *usi aziendali* seguano in realtà percorsi logici autonomi e differenziati, ciascuno dei quali riferibile alla particolare fattispecie concreta in discussione.

Laddove i ricorrenti riferimenti all'uso stesso finiscono con l'essere delle dichiarazioni rituali, spesso non necessarie (degli *obiter dicta*, forse? o magari neppure quelli, ma semplici ridondanze stilistiche), il più delle volte utilizzate con maggiore o minore consapevolezza critica, al solo scopo di rafforzare il senso di decisioni altrimenti difficilmente argomentabili sul piano, che dovrebbe essere loro proprio, degli schemi contrattuali interindividualistico e/o sindacal-collettivo, ancor oggi unici presupposti ineludibili per una convincente ricostruzione dei vincoli giuridici che legano le parti di un rapporto di lavoro subordinato.

Le decisioni nelle quali più frequentemente ricorre, anche in anni recenti, il riferimento all'uso aziendale riguardano: la materia dei licenziamenti; specifici casi di prestazioni unilaterali del datore di lavoro a contenuto economico; le mansioni e l'inquadramento in genere; il tema delicatissimo e attuale dei trasferimenti d'azienda, connesso soprattutto al problema delle incorporazioni e del conseguente trattamento applicabile al personale delle società incorporate.

**Gli usi aziendali nella
giurisprudenza di
Cassazione**
Stefano Liebman

3. "Usi aziendali", integrazione del contratto e prassi con funzione normativa.

Specificamente in tema di licenziamento due approcci significativi e profondamente divergenti, che in qualche misura possono essere presi come spunti iniziali per la verifica che ci si è proposti di fare in questa sede, sono rinvenibili in due sentenze della Cassazione del 1967 e del 1976 che mostrano eloquentemente l'ampio spettro di possibili applicazioni alternative nel riferimento all'uso come fonte di regolamentazione dei rapporti di lavoro. Sostanzialmente analoga in entrambi i casi la questione oggetto delle decisioni: la presunta idoneità di una prassi aziendale di non licenziare i dipendenti prima del raggiungimento, da parte loro, di un limite massimo d'età ad integrare gli estremi di una vera e propria regola giuridicamente vincolante e tale da inficiare la stessa validità di un licenziamento intimato in deroga a tale abituale comportamento datoriale.

Nel primo caso (sent. 29 maggio 1967, n. 1176), relativo ad un licenziamento intimato nel maggio del 1964, il sistema, allora vigente, di libera recedibilità bilaterale dal contratto di lavoro consentiva, a norma dell'art. 2118 c.c., il recesso del datore di lavoro senza limiti formali o sostanziali se non il rispetto del preavviso. Nel secondo caso, successivo all'entrata in vigore della disciplina limitativa dei licenziamenti, l'avvenuto raggiungimento da parte del lavoratore dell'età pensionabile escludeva, ex art. 11 L. 604/1966, l'applicabilità della legge stessa e dei conseguenti limiti al potere di licenziare.

La prima questione verteva dunque sulla legittimità di un licenziamento intimato da un'azienda ad un lavoratore, in deroga alla precedente prassi dell'azienda stessa di non licenziare i propri dipendenti prima del compimento del sessantacinquesimo anno d'età.

In proposito la Cassazione, ritenuto inapplicabile un vecchio contratto collettivo che prevedeva tale limitazione del potere discrezionale di licenziamento perché sostituito, al momento dell'assunzione in servizio del lavoratore, da una nuova disciplina collettiva che nulla statuiva in materia, ha cassato con rinvio la sentenza impugnata per il vizio di omessa motivazione sul punto invocato dal ricorrente circa l'esistenza, appunto, di una prassi in tale senso che, se dimostrata, avrebbe reso invalido il licenziamento.

Tale prassi risulterebbe infatti idonea ad integrare i contratti collettivi di lavoro di natura privatistica a norma dell'art. 1374 c.c., secondo il quale un contratto obbliga non solo a quanto è stato dichiarato espressamente, ma anche a tutte le conseguenze che ne derivano secondo la legge e gli usi. Tali ultimi essendo

"quelle pratiche che si osservano costantemente e ripetutamente in determinate aziende e in determinate cerchie sociali onde acquistano valore di vere e proprie regole legali"

che esplicano la loro efficacia senza necessità di richiamo e, osserva la Corte, ***"in mancanza di una specifica esclusione"***.

Due sono, essenzialmente, i principali spunti di interesse della decisione: in primo luogo essa è, a tutt'oggi, l'unico caso nel quale la Corte abbia sostenuto l'idoneità della prassi

**Gli usi aziendali nella
giurisprudenza di
Cassazione**
Stefano Liebman

unilaterale del datore di lavoro a porsi come fonte di integrazione del contratto collettivo; in secondo luogo essa contiene in sé tutti i sopra ricordati elementi di incertezza e di ambiguità circa l'effettivo fondamento giuridico dell'uso, vincolante *ex art. 1374*, che, a norma dell'articolo stesso, sarebbe tale solo in mancanza di specifiche disposizioni di legge — che sono invece, nel caso, presenti con la previsione, *ex art. 2118 c.c.*, della libera recedibilità *ad nutum*, con il solo obbligo del preavviso — ed indipendentemente dalla volontà espressa dalle parti contraenti.

4. “Usi aziendali”, interpretazione del contratto e comportamento complessivo delle parti.

Radicalmente diverso risulta il percorso argomentativo della sentenza *18 dicembre 1976, n. 4681*.

Pur giungendo anch'essa alla conclusione della invalidità del licenziamento intimato in deroga ad una analoga prassi instauratasi da tempo in azienda, tale decisione respinge nettamente l'ipotesi della possibilità di qualificare tale comportamento datoriale come uso ai sensi degli articoli 1340 c.c. (clausole d'uso) o 1 e 8 delle preleggi.

In questo caso la Cassazione, nel valutare la decisione della Corte di merito che aveva ritenuto il comportamento reiterato dell'azienda idoneo ad integrare gli estremi di una clausola d'uso (art. 1340 c.c.), automaticamente inserita nei contratti individuali con i propri dipendenti in assenza di una esplicita esclusione, ritenne di confermare la dichiarata invalidità del licenziamento, riservandosi però il compito di correggere la motivazione della sentenza impugnata a norma del 2° comma dell'art. 384 c.p.c.

A tale proposito la sentenza rileva la assoluta improprietà del richiamo all'uso, **“non solo perché velatamente indulge alla suggestione della c.d. tipicità ambientale o di quel quid di collettivo fra impresa e dipendenti che va oltre il piano interindividuale dei rapporti fra imprenditore e lavoratori, ma soprattutto perché anche il riferimento legislativo all'uso in funzione di integrazione della fattispecie negoziale concerne pur sempre un uso generale, dotato dei medesimi elementi strutturali dell'uso normativo e da questo distinto solo per il profilo normativo del suo riferimento al negozio”**.

È così senz'altro da escludere, secondo i giudici della Suprema Corte, che **“la disposizione dell'art. 1340 del codice offra un plausibile sostegno normativo all'efficacia autonoma dell'uso aziendale in quanto tale, dal momento che tale disposizione è volta a garantire, attraverso l'adeguamento del contenuto del negozio alla pratica del traffico giuridico, la conformità della stessa funzione dell'autonomia privata ai fini generali dell'ordinamento, con conseguente operatività dell'uso, in quanto generale, a prescindere totalmente dalla volontà delle parti”**.

Anche perché, continua con rigorosa consequenzialità logica la motivazione della decisione, **“diversamente opinando dovrebbe ammettersi, contro ogni ragionevolezza, che l'imprenditore che abbia adottato reiteratamente verso i propri dipendenti un certo comportamento sarebbe poi obbligato per ciò solo ad estenderlo nei confronti dei lavoratori di nuova assunzione, con inammissibile deviazione dal rispetto dello schema contrattualistico”**.

Tanto rilevato in tema di una supposta configurabilità del reiterato comportamento imprenditoriale come uso vincolante ai sensi dell'art. 1340, la Corte osserva peraltro che esso **“rimane valido elemento di interpretazione soggettiva, secondo le regole generali (art. 1362 c.c.) del contratto di lavoro, perché la valutazione del contegno, complessivamente inteso, delle parti stipulanti consente di ritenere la sussistenza di un patto modificativo implicito, nel senso della recedibilità solo dopo il compimento del sessantacinquesimo anno d'età”**.

Un impegno, quest'ultimo, che, se non può, alla stregua dei comuni criteri di responsabilità contrattuale, essere posto nel nulla nei confronti dei destinatari della proposta modificativa stessa dalla semplice contraria decisione unilaterale della società, non può però certamente permanere anche nei confronti dei lavoratori assunti dopo l'esplicita contraria manifestazione di volontà dell'imprenditore: e ciò

“proprio in virtù del principio secondo cui il contratto va interpretato tenendo in considerazione il comportamento delle parti anche precedentemente alla sua stipulazione (art. 1362 c.c.)”

Gli elementi di interesse di questa decisione e soprattutto della motivazione che la sostiene sono numerosi e diversi l'uno dall'altro.

Il primo, che vale la pena di sottolineare anche perché si ricollega a quanto detto all'inizio di questa rassegna, è che, curiosamente, la massima ufficiale redatta dall'Ufficio del Massimario travisa grossolanamente il pensiero della Corte laddove menziona un'inesistente qualificazione del reiterato comportamento datoriale quale "prassi interpretativa", rilevante ai sensi dell'art. 1368 c.c., secondo il quale "le clausole ambigue si interpretano secondo ciò che si pratica generalmente nel luogo in cui il contratto è stato concluso".

Opportunamente riformulata, essa è stata poi pubblicata in alcune riviste specializzate, consentendo così al lettore interessato di cogliere gli aspetti di maggiore rilievo dello sforzo argomentativo compiuto dai giudici per affrontare e risolvere la delicata questione.

Sul piano sostanziale la sentenza si segnala indubbiamente per il netto e consapevole distacco operato dalla Corte rispetto alla teoria "normativa", fatta invece propria dalla decisione precedentemente segnalata.

Nella motivazione della sentenza si colgono facilmente echi precisi della critica portata a quella teoria dal già ricordato studio di Spagnuolo Vigorita.

In particolare la soluzione adottata dai giudici, nel riportare il problema del rilievo attribuibile al comportamento reiterato del datore di lavoro dal piano delle fonti normative a quello dell'accordo tacito fra le parti contraenti, ne riduce drasticamente la portata e ricolloca correttamente l'intera questione nel quadro della logica contrattuale.

Ciò nonostante essa è stata oggetto di critiche puntuali da parte di un autorevole commentatore (MENGONI, 1978), che ha rilevato come il riferimento al comportamento complessivo delle parti a norma dell'art. 1362 c.c. sia in sé rilevante solo come mezzo di interpretazione soggettiva di un contratto già concluso.

Diverso è invece l'attribuire, come sembrano fare i giudici della Corte in questo caso, a tale comportamento — e cioè al mancato licenziamento di altri lavoratori prima del loro raggiungimento di una data età — "la rilevanza di un autonomo comportamento concludente, oggettivamente idoneo a manifestare indirettamente una volontà di modificazione del contratto".

E ciò, principalmente, perché sotto tale profilo il comportamento successivo delle parti non sarebbe più strumento di interpretazione di una particolare fattispecie negoziale, ma sarebbe esso stesso oggetto principale di interpretazione da parte del giudice, nella necessaria ricerca della "comune intenzione delle parti".

In questo senso, però, quello che viene comunemente chiamato uso aziendale dovrebbe allora trovare il fondamento della propria presunta vincolatività non già nel mero dato oggettivo della reiterazione di un certo comportamento, quanto piuttosto nella sua oggettiva idoneità a porsi quale consapevole impegno a modificare migliorativamente un accordo precedentemente intercorso fra le parti.

In particolare, in questo caso, perché si potesse parlare di comportamento concludente in senso modificativo sarebbe mancato l'elemento strutturalmente necessario di una proposta in tal senso direttamente rivolta a ciascun singolo lavoratore. Di conseguenza, uno specifico valore concludente al generico contegno imprenditoriale che non sia stato posto in essere in direzione di chi si pretende destinatario della proposta stessa non potrebbe che fondarsi sul presupposto di una qualche rilevanza giuridica del momento collettivo o comunitario dei rapporti di lavoro organizzati dall'imprenditore, la quale non trova conforto nei dati positivi ed è, del resto, decisamente negata dalla sentenza stessa.

Discutibile dunque, sul piano di una rigorosa coerenza logica, rispetto ai presupposti rigidamente contrattualisti enunciati nella motivazione, questa sentenza resta peraltro un raro esempio, nell'ambito dell'ampia casistica sul tema, dello sforzo compiuto dai giudici di argomentare la propria decisione su dati normativi precisi ed in stretta aderenza alle circostanze giuridiche e di fatto relative alla questione specificamente oggetto della lite.

5. "Usi aziendali", clausole d'uso e uso negoziale.

Chiamata nuovamente a decidere della validità di alcuni licenziamenti intimati ad altrettanti lavoratori in deroga alla solita prassi datoriale di licenziare i propri dipendenti solo al raggiungimento di un dato limite minimo d'età, la Corte, con due sentenze, identiche nella loro formulazione letterale (19 aprile 1980, n. 2583 e 19 aprile 1980, n. 2585), nel rilevarne l'illegittimità, basa il proprio giudizio su un ragionamento parzialmente diverso e coglie così l'occasione per affrontare nuovamente ed in modo diretto il tema degli usi aziendali e della

**Gli usi aziendali nella
giurisprudenza di
Cassazione**
Stefano Liebman

**Gli usi aziendali nella
giurisprudenza di
Cassazione**
Stefano Liebman

loro qualificazione giuridica. (Una terza sentenza con uguale data e, presumibilmente, identica motivazione, la n. 2586, non risulta pubblicata in nessuna rivista).

In questa prospettiva la motivazione di entrambe le decisioni si colloca in posizione centrale rispetto all'opinione della prevalente dottrina civilistica — non altrettanto unanime sembra essere invece, a tutt'oggi, la giurisprudenza, specie lavoristica —, secondo la quale nel nostro ordinamento netta e facilmente individuabile sarebbe la distinzione fra gli usi normativi, rilevanti ai sensi degli articoli 1 e 8 delle preleggi, richiamati sotto il profilo sistematico dall'art. 1374 c.c., e gli usi negoziali o di fatto, di cui all'art. 1340 del codice stesso.

Rispetto ai primi, questi ultimi mancherebbero dei necessari requisiti della generalità e dell'*opinio juris seu necessitatis* in quanto concernenti esclusivamente, e molto più semplicemente, pratiche seguite da una determinata cerchia, più o meno ampia di contraenti.

In questo senso

“l'adozione duratura ed uniforme di una certa clausola esprime(rebbe) la convinzione dei contraenti circa la pratica convenienza del regolamento di interessi adottato, ma non (anche) il convincimento che trattasi di condotta giuridicamente necessaria”.

Quanto poi agli usi aziendali, non sarebbe affatto necessario che essi si formino o vigan presso la generalità delle aziende del settore, essendo sufficiente l'affermazione di essi anche presso una sola azienda. In quanto comportamenti reiterati del datore di lavoro nei confronti di una determinata collettività di dipendenti, sarebbe indubbio, secondo la Corte, che

“anche in questa particolare configurazione essi rappresentino pratiche adottate in una determinata cerchia di contraenti, essendo la nozione di quest'ultima sufficientemente integrata dalla sola pluralità di dipendenti del medesimo imprenditore”.

Ultima rilevante questione affrontata è poi quella relativa all'idoneità dell'uso aziendale ad integrare il contratto collettivo, così come sostenuto dalla sentenza di merito impugnata, ovvero i singoli contratti individuali che legano ciascun lavoratore al comune datore di lavoro.

A tale proposito la Corte, discostandosi radicalmente dalla già ricordata sentenza del 1967, sostiene l'inserimento delle presunte clausole d'uso

“non già nel contratto collettivo, ma in quelli individuali, integrandone il contenuto in senso modificativo o derogativo della regolamentazione collettiva, con l'ovvia conseguenza che è ammissibile solo una deroga in melius”.

A tale conclusione la Corte perviene in ragione del fatto che, a proprio avviso, il contratto collettivo,

“stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori con le contrapposte associazioni dei datori di lavoro (e quindi da soggetti diversi da quelli tra i quali vige l'uso aziendale), ha per oggetto la regolamentazione generale e astratta dei rapporti di lavoro e, proprio perché contratto normativo (...), pone soltanto l'obbligo, per coloro ai quali si riferisce, di conformare, anche a mezzo di contegno concludente, la disciplina dei rapporti individuali all'anzidetta regolamentazione generale e sovraordinata, nei limiti di efficacia nel tempo a questa propri”.

Con due ulteriori conseguenze: 1) che “la contrarietà dell'uso aziendale al contratto collettivo (insita nel fatto stesso che il primo deroga al secondo) non può implicare quella volontà contraria delle parti dalla quale l'art. 1340 fa discendere la mancata inserzione dell'uso nella disciplina contrattuale”; 2) “che, una volta inserite nel contratto individuale, le clausole d'uso resistono a modificazioni peggiorative contenute in successivi contratti collettivi anche aziendali, al più idonei, questi ultimi, ad escludere l'inserzione dell'uso aziendale nei contratti individuali di nuova stipulazione”.

Tra le varie considerazioni che si possono fare a commento di queste sentenze, il primo punto che merita un cenno è che appare chiaro dal succinto resoconto dello svolgimento del processo come il principio, comune ad entrambe, ma riportato nella massima di una sola di esse, la n. 2583, secondo il quale l'uso aziendale resterebbe insensibile alle “eventuali modificazioni delle pattuizioni collettive anche aziendali”, è un evidente *obiter dictum*, non essendo tale circostanza minimamente rilevante nella soluzione dei casi esaminati, come è del resto dimostrato dallo stesso tenore letterale della formula, dichiaratamente incidentale, adoperata dall'estensore della motivazione.

Salvo osservare che tale discutibile enunciato fa sì che, oggi, la stessa, e sola, massima della sentenza n. 2583 sia un citatissimo “precedente” nella successiva, conforme, giurisprudenza.

Volendo ancora rimanere, per un attimo, in questo ordine di considerazioni, non si può non

rilevare come la motivazione delle due decisioni, nel sostenere con invidiabile certezza la corretta qualificazione della prassi aziendale come uso negoziale (art. 1340 c.c.), si riferisce, quale unico, autorevole, precedente che dovrebbe peraltro dimostrare il definitivo assestamento di tale indirizzo giurisprudenziale, ad una decisione di poco anteriore (*sent. 17 febbraio 1978, n. 782*).

Il problema nasce però dal fatto che nella motivazione di quest'ultima, senza minimamente entrare nel merito del fondamento normativo del presunto uso negoziale, viene fatto un frettoloso rinvio (evidentemente impreciso) proprio a quella già sopra citata sentenza n. 4681 del 1976 che esclude invece, con abbondanza di argomentazioni, il valore della prassi quale clausola d'uso ai sensi dell'art. 1340 del codice.

A tale riguardo, oltretutto, vale allora la pena di ricordare che in una decisione di pochi giorni precedente la n. 782 (*sent. 11 febbraio 1978, n. 645*) il medesimo collegio della Cassazione — stesso Presidente ed uguale Estensore — aveva sostenuto che

“la prassi aziendale costituisce un uso negoziale, nettamente distinguibile dall'uso normativo previsto dall'art. 1340 c.c., e, a differenza di questo, non costituisce una fonte sussidiaria di diritto per le materie regolate, ma un mezzo di interpretazione e di integrazione della volontà delle parti contraenti, che il giudice di merito è tenuto ad utilizzare, in virtù del principio stabilito dall'art. 1374 c.c., al fine di ricostruire il contenuto obbligatorio del negozio e gli effetti che ne scaturiscono”.

Per quel che riguarda allora la sostanza delle argomentazioni svolte, le sentenze n. 2583 e 2585, più che confermare un'opinione consolidata circa la qualificazione della prassi aziendale quale clausola d'uso rilevante ai sensi dell'art. 1340 c.c., si presentano dunque esse stesse, in qualche misura, come base di riferimento di quello che è diventato solo successivamente un indirizzo giurisprudenziale tendenzialmente costante. E a tale proposito la motivazione addotta merita dunque una attenta valutazione critica.

I due principali motivi di interesse sono: da un lato, l'affermazione in base alla quale la pluralità dei dipendenti occupati in un'azienda sarebbe, in sé stessa, idonea ad integrare gli estremi di quella “cerchia di contraenti” nel cui ambito si può affermare un uso che vincoli le parti anche se da esse ignorato, salvo una sua esplicita esclusione (art. 1340 c.c.); dall'altro, il principio, sancito in via incidentale, secondo il quale l'uso aziendale stesso, inserendosi nel regolamento individuale di interessi pattuito fra datore di lavoro e singoli dipendenti, non potrebbe in alcun modo risentire della contraria volontà eventualmente espressa nel contratto collettivo di lavoro, precedente o successivo, a quelle stesse parti applicabile in via generale.

Per ciò che attiene al primo punto, la perentorietà con la quale entrambe le sentenze ritengono che l'oggettiva (e ovvia) constatazione di un dato di mero fatto — l'esistenza di una pluralità di lavoratori che dipendono da un medesimo imprenditore — sia sufficiente a far configurare tale pluralità nei termini di una “collettività determinata”, nei confronti della quale un particolare comportamento datoriale assumerebbe un proprio intrinseco valore collettivo, è piuttosto indicativo delle incertezze dogmatiche del sottostante ragionamento giuridico.

Non vi è dubbio infatti che, nella appurata indeterminatezza del riferimento all'art. 1340 c.c., per poter legittimamente parlare della necessità di tutelare giuridicamente l'aspettativa che il beneficio concesso ripetutamente a singoli lavoratori in determinate condizioni possa aver determinato nella generalità dei dipendenti circa un loro futuro diritto a prestazioni analoghe, è logicamente necessario dare per acquisita la possibilità di ricostruire i profili di una valenza collettiva, giuridicamente apprezzabile, del comportamento unilaterale dell'imprenditore.

In proposito l'alternativa è chiara: in tema di lavoro nell'impresa o il datore di lavoro trova nell'insieme dei propri dipendenti un referente unico, che consenta il sorgere di un rapporto collettivo nel cui ambito ciascun singolo possa trovare — direttamente o indirettamente — il fondamento delle proprie pretese in relazione alla generalità di coloro che si trovano in condizioni analoghe, oppure ciascuno intrattiene singolarmente con il datore di lavoro stesso un proprio rapporto individualizzato e viene automaticamente meno ogni possibile *connessione giuridica* con i rapporti che intercorrono fra altri soggetti e l'imprenditore medesimo.

Il semplice dato fattuale della identità della persona del datore di lavoro quale controparte di una molteplicità di singoli contratti individuali di lavoro intercorrenti con una pluralità di soggetti non sembra di per sé idoneo alla individuazione, in termini giuridicamente rilevanti ai sensi delle norme vigenti, di quella particolare e determinata “cerchia dei contraenti” la

**Gli usi aziendali nella
giurisprudenza di
Cassazione**
Stefano Liebman

**Gli usi aziendali nella
giurisprudenza di
Cassazione**
Stefano Liebman

cui esistenza giustificerebbe l'operatività degli usi come regole espressamente o tacitamente accettate dai consociati.

Manca infatti nel nostro ordinamento, o non è stato almeno fino ad oggi adeguatamente approfondito nei suoi termini reali, un fondamento giuridico, diverso da confusi e fuorvianti riferimenti istituzionistici, che sia in grado di spiegare le ragioni per le quali un determinato comportamento tenuto dal datore di lavoro in singoli rapporti precedenti sia valutabile, per il solo fatto della sua reiterazione, quale forma di esteriorizzazione per fatti concludenti di una sorta di "offerta al pubblico", destinata indeterminatamente a tutta la maestranza o ad una categoria di essa.

L'ulteriore ambiguità di quest'ultima ipotesi ricostruttiva può essere facilmente individuata, in relazione al nostro ordinamento, in una contraddizione evidente ricavabile proprio dalle ulteriori considerazioni svolte in queste stesse decisioni.

Da un lato, dunque, la valenza collettiva del comportamento datoriale sembra implicita nel suo presunto rivolgersi direttamente all'insieme delle maestranze e non solo ai singoli lavoratori inizialmente beneficiari delle prestazioni.

Dall'altro questo stesso rilievo collettivo viene subito negato, seppure incidentalmente, nel momento stesso in cui, come già si è rilevato in relazione al secondo punto oggetto di specifica attenzione nella motivazione, espressamente si esclude l'idoneità della presunta regola aziendale ad integrare, modificandolo, l'unico indiscutibile strumento di espressione giuridica collettiva previsto nel nostro ordinamento: il contratto collettivo.

Da rilevare, al riguardo, è d'altra parte la sintetica e francamente opinabile ricostruzione della struttura giuridica degli atti di autonomia collettiva operata dai giudici: superando d'un salto vent'anni di tormentata elaborazione dottrinale sul tema, essa qualifica il contratto collettivo quale *contratto normativo* che "nonostante l'apparenza di una diretta applicazione e di una automatica inserzione nei contratti individuali, *pone soltanto l'obbligo ... di conformare ... la disciplina dei rapporti individuali all'anzidetta regolamentazione astratta e sovraordinata ...*".

Una ricostruzione, quest'ultima, che, nel sottolineare una intrinseca *alterità* e concorrenzialità fra autonomia collettiva e autonomia individuale nella costruzione del regolamento di interessi fra le parti di ciascun singolo rapporto di lavoro, porta opinabilmente la Corte a concludere che "la contrarietà dell'uso aziendale al contratto collettivo non può implicare quella volontà contraria delle parti dalla quale l'art. 1340 fa discendere la mancata inserzione dell'uso nella disciplina contrattuale".

6. Segue.

Di pochi anni successiva è poi una nuova decisione (*Cass. 6 febbraio 1982, n. 711*) che, senza entrare nel merito della questione, ma basandosi sul precedente dedotto dalla massima della sentenza n. 2583, ribadisce l'idoneità dell'uso ad integrare i singoli contratti individuali indipendentemente dalla loro contrarietà al vigente contratto collettivo, con l'ulteriore conseguenza che "ove inserite nel contratto individuale, le clausole d'uso rimangono insensibili alle eventuali modificazioni delle pattuizioni collettive anche aziendali".

7. "Usi aziendali", uso negoziale e accordo integrativo tacito del contratto collettivo.

Molto più interessante, anche per i successivi aggiustamenti che la soluzione data alla controversia ha subito nei due giudizi di merito precedenti alla decisione definitiva, è la sentenza della *Cassazione 19 febbraio 1983, n. 1279*.

La questione verteva sulla avvenuta concessione, per un certo periodo di tempo e fino ad una certa data, da parte dell'azienda ad alcuni dipendenti dislocati in una sede non operativa di speciali permessi retribuiti in misura inferiore a quanto il contratto collettivo applicabile stabiliva esclusivamente a favore dei dipendenti occupati nelle sedi operative e sottoposti quindi a turni diurni e notturni particolarmente gravosi.

A conclusione del primo giudizio di merito il Pretore, respinta la richiesta dei dipendenti di vedersi riconosciuto il diritto alla piena applicazione del contratto collettivo, accoglieva la domanda subordinata del riconoscimento di un diritto dei ricorrenti a vedere riconfermata la concessione dei permessi anche successivamente alla decisione dell'azienda di porre termine a quella che essa riteneva essere stata una errata interpretazione del contratto collettivo. Tutto ciò sul presupposto che il comportamento dell'azienda, che aveva per

quattro anni concesso il premio retribuito nella misura ridotta, se non poteva costituire un uso normativo, come sostenuto dai ricorrenti, poteva però essere considerato un “uso interpretativo del contratto collettivo”.

Il Tribunale confermava il merito della decisione pretorile, negando però la fondatezza del ricorso alla nozione di

“uso interpretativo, costituendo quest’ultimo soltanto un mezzo di individuazione della volontà dei contraenti ambiguamente espressa, mentre nella specie il rapporto negoziale risultava regolato in modo chiaro ed esauriente”.

Il comportamento reiterato dell’azienda poteva però (e doveva) — secondo il Tribunale **“essere apprezzato come effetto di mero accordo intercorso tra le parti in causa, integrativo di quello nazionale, e ciò in armonia con la citata norma collettiva”.**

La Cassazione, nel confermare la decisione del Tribunale respingendo uno dei motivi di ricorso fondato su un presunto vizio di extra-petizione per avere la sentenza accolta la domanda dei ricorrenti in base ad un elemento di fatto — l’asserito accordo integrativo — non dedotto né provato dagli stessi, osserva che

“anche se non specificamente affermato dalle parti, l’accordo costituiva il risultato del conferimento di una determinata veste giuridica al fatto (comportamento) dedotto in giudizio, ottenuto mediante l’interpretazione e la valutazione di esso per facta concludentia”.

“In particolare — osserva la Cassazione — la mutazione del titolo originario della domanda non poteva derivare dalla conversione dell’uso interpretativo (del contratto collettivo n.d.r.) in accordo integrativo (sempre del contratto collettivo n.d.r.), operata dal Tribunale, giacché entrambe le categorie giuridiche si muovono sul piano contrattuale e quindi non sussiste fra di esse un’antinomia tale da condurre a diverse conseguenze decisionali”.

In realtà la corretta interpretazione di questa sentenza risulta assai ardua soprattutto perché la Corte, pur astenendosi dal correggere la motivazione della sentenza impugnata, osserva che

“la conversione operata dal Tribunale non era peraltro necessaria, giacché l’uso negoziale non è soltanto interpretativo di una volontà negoziale dubbia, ma assume esso stesso il valore di una prassi aziendale, autonomamente obbligatoria, e come tale inserita nel contratto individuale”.

Ecco allora che, ancora una volta, la giurisprudenza della Cassazione invece che porsi come autorevole strumento di chiarificazione di dubbi interpretativi finisce con l’essere essa stessa fonte di ulteriori incertezze ed equivoci. Tre sono infatti i punti non chiariti con questa decisione.

Con l’ultima affermazione citata, la Corte sembra porsi nella scia di quella giurisprudenza che, seppure confusamente, sostiene la rilevanza *autonoma* della “regola aziendale”, indipendentemente, si direbbe, dalla sua utilizzazione quale strumento di interpretazione di una volontà contrattuale dubbia o comunque da ricostruire.

D’altra parte la sentenza del Tribunale, che la Cassazione conferma, poneva dichiaratamente a proprio fondamento la sussistenza di un accordo integrativo del contratto collettivo nazionale, basando tale assunto sul fatto che l’azienda non poteva sottrarsi alla vincolatività dell’accordo stesso

“giacché anche se le richieste dei dipendenti fossero state accolte da soggetti non abilitati ad impegnarla, questa ne aveva ratificato l’operato attenendosi alle loro deliberazioni per quattro anni senza nulla eccepire”.

Evidente e assolutamente indiscutibile è, in queste parole, la struttura *bilaterale* di scambio della prestazione dedotta nel supposto accordo intercorso fra l’azienda ed i propri dipendenti, laddove carattere tipico dell’uso o prassi aziendale è l’*unilateralità* del comportamento imprenditoriale, che solo a causa del suo ripetersi per un certo numero di volte assumerebbe una propria vincolatività autonoma. Ed è allora proprio in questo senso che appare del tutto incongrua l’affermazione della Corte relativa ad una sostanziale omogeneità strutturale fra uso e accordo integrativo.

Terzo ed ultimo punto, non meno rilevante soprattutto per le conseguenze concrete che se ne possono trarre, è il rapporto che intercorrerebbe, secondo questa interpretazione giurisprudenziale, fra il contratto collettivo nazionale e questo accordo integrativo che, secondo il Tribunale confermato dalla Cassazione, costituirebbe la base per l’accoglimento della richiesta dei ricorrenti.

Gli usi aziendali nella
giurisprudenza di
Cassazione
Stefano Liebman

**Gli usi aziendali nella
giurisprudenza di
Cassazione**
Stefano Liebman

Nella prima sentenza del Pretore il comportamento dell'azienda viene qualificato quale "uso interpretativo" del contratto collettivo e ciò non può non comportare uno stretto legame fra le eventuali vicende modificative della contrattazione collettiva e la sopravvivenza della prassi.

Il Tribunale, invece, parla di "accordo integrativo" del contratto nazionale "in armonia con la citata norma collettiva" e ciò fa supporre una implicita collocazione di tale accordo integrativo tacito sul piano dei rapporti collettivi fra l'azienda ed i propri dipendenti. Ma anche in questo caso la questione sorta dal ripetersi di un dato comportamento dell'azienda andrebbe collocata sul piano dei rapporti fra contratti collettivi e comporterebbe di conseguenza una piena modificabilità del trattamento da parte di successivi accordi collettivi aziendali.

La Cassazione, peraltro, senza entrare nel merito della questione e confermando anzi la decisione del Tribunale, rileva, solo incidentalmente e con una formula quasi di rito, una autonomia idoneità dell'uso ad inserirsi nei contratti individuali, acquisendo **"forza vincolante per coloro che li abbiano nel tempo osservati"**.

In realtà, probabilmente, proprio questa limitazione della obbligatorietà dell'uso per le sole parti nei cui confronti la prassi stessa si è già manifestata serve a spiegare la conferma della sentenza di merito e la mancata correzione della motivazione visto che, in questo caso, di veri e propri patti modificativi impliciti si tratterebbe.

Resta allora da osservare che a tali condizioni sembra improprio il rituale e ripetitivo riferimento agli "usi negoziali" ex art. 1340 c.c. dato che, fino a quando il problema del rilievo giuridico da attribuire al comportamento datoriale si risolve nelle modalità tipiche di un rapporto diretto fra chi attribuisce e chi riceve determinate prestazioni, senza uscire dal contesto dell'interpretazione e/o modificazione del contratto, tutto si riduce allo studio di una ipotesi esclusivamente negoziale e viene completamente superato l'intero problema dell'uso aziendale quale *fonte autonoma di diritti e di obblighi nei rapporti giuridici che si svolgono all'interno dell'impresa*.

Ecco allora che si può tranquillamente escludere questa sentenza dal novero di quelle decisioni che confermano il precedente orientamento, nonostante essa, a riprova dei dubbi circa la piena attendibilità delle informazioni fornite dalla massima, sia comunemente citata a sostegno di un avvenuto consolidamento della giurisprudenza in tema di usi.

8. "Usi aziendali", interpretazione del contratto, integrazione della volontà dei contraenti e prassi con funzione normativa.

Una nuova modificazione nel supposto orientamento consolidato della Corte è introdotto da *Cassazione 17 aprile 1984, n. 2498*, la quale, nel riformare una sentenza della Corte d'Appello di Roma (9 marzo 1979) afferma che

"la prassi aziendale, costituendo, un uso negoziale (sic !), è un mezzo di interpretazione del contratto di lavoro e di integrazione della volontà dei contraenti che il giudice di merito è tenuto ad utilizzare ai sensi dell'art. 1374 c.c."

e che l'errore della Corte di merito consisteva nel non aver capito che la domanda del dipendente

"non era diretta ad ottenere condizioni di miglior favore praticate ad altri dirigenti, bensì l'aumento della retribuzione spettante al capo zona, comprensiva delle indennità continuative determinate ed elargite con carattere di obbligatorietà".

La novità è clamorosa: nel riportare la tematica della prassi aziendale all'ambito di applicazione dell'art. 1374 e soprattutto nel ritenere, come sembra, doverosa per il giudice la sua conoscenza, eventualmente acquisibile anche d'ufficio, la Cassazione, al di là di una pleonastica e fuorviante definizione della prassi stessa quale "uso negoziale", torna sui propri passi e attribuisce ad essa, nella sostanza, una chiara matrice normativa.

Ciò è del resto confermata dall'affermazione in base alla quale perché tale prassi assuma il carattere dell'obbligatorietà è sufficiente che essa, con i caratteri di generalità e continuità si riferisca ad una categoria di lavoratori — come quella dei dirigenti — che, per la sua particolare posizione, è soggetta ad una autonoma e specifica disciplina contrattuale, determinabile compiutamente con il principio della *eterointegrazione*.

In sostanza si deve arguire dalle parole di questa sentenza che un certo comportamento tenuto dall'azienda nei confronti di altri dirigenti, più che dar luogo, come il consueto

riferimento all'art. 1340 farebbe pensare in relazione ad altre decisioni, a clausole d'uso che, salvo espressa manifestazione di volontà contraria, potrebbero ritenersi come implicitamente *volute* dalle parti nella costruzione del proprio regolamento di interessi, finiscono col diventare addirittura *fonti di eterointegrazione della disciplina negoziale*.

**Gli usi aziendali nella
giurisprudenza di
Cassazione**
Stefano Liebman

9. "Usi aziendali" e principio di tutela dell'affidamento.

A partire dalla metà degli anni '80 l'orientamento giurisprudenziale della Corte tende effettivamente a uniformarsi nel senso di attribuire alla pratica reiterata del datore di lavoro la qualificazione di "uso negoziale", rilevante ai sensi dell'art. 1340 c.c.

In questo senso viene sostanzialmente evitato l'equivoco circa i riferimenti agli articoli 1374 e 2098, definitivamente relegati alla funzione di regolare l'efficacia degli "usi normativi", escludendo che in tale ambito possano essere ricompresi gli usi aziendali.

Sono dunque ormai poche le sentenze nelle quali sia dato di trovare un richiamo alle fonti di integrazione del contratto — l'art. 1374, appunto.

Si veda, peraltro *Cassazione 23 gennaio 1986, n. 436*, laddove, dopo aver riprodotto la formula usuale in base alla quale gli usi aziendali sarebbero riconducibili agli usi negoziali o di fatto

"i quali ripetono la propria efficacia dalla volontà espressa o tacita delle parti e si formano e vigono fra determinate cerchie di contraenti"

subito troviamo un ambiguo riferimento, secondo il quale

"la prassi aziendale, costituendo un uso negoziale, è un mezzo di interpretazione del contratto di lavoro e di integrazione della volontà dei contraenti che il giudice di merito è tenuto ad utilizzare ai sensi dell'art. 1374 al fine di ricostruire il contenuto obbligatorio del negozio e gli effetti relativi".

Ugualmente secondo *Cassazione 28 novembre 1985, n. 5906* sarebbe il combinato disposto degli articoli 1340 e 1374 a dare rilievo giuridico obbligatorio ad una determinata prassi aziendale.

In realtà le divergenti opzioni interpretative sul punto sembrerebbero essere state risolte da una sentenza di *Cassazione 12 novembre 1985, n. 5549* che, compiendo un'ampia e circostanziata disamina dei precedenti orientamenti giurisprudenziali in tema di usi, distingue fra usi normativi (art. 1374), usi interpretativi (art. 1368) e usi negoziali o di fatto (art. 1340), ritenendo di dover aderire alla tesi ormai prevalente

"circa la natura contrattuale dell'uso aziendale, in quanto fondata sul principio di tutela dell'affidamento e dell'equità".

Conferme in questa direzione paiono venire anche da *Cassazione 23 dicembre 1986, n. 7864*, la quale, pur presentando, come vedremo ben presto, spunti di interessante riflessione critica, insiste sul principio di tutela dell'affidamento.

Entrambe queste sentenze o, almeno per quel che riguarda quest'ultima, una loro superficiale lettura, sembrano confermare anche, ad avviso di chi scrive questa nota, il non risolto dubbio interpretativo circa il reale fondamento, logico e normativo, di questo medesimo principio, in assenza quantomeno di una adeguata e convincente spiegazione di quel profilo giuridicamente collettivo dell'attività dell'imprenditore che, lo si ribadisce, era e resta un nodo teorico-dogmatico ineliminabile e mina alle fondamenta la solidità di questa ipotesi interpretativa.

10. Autonomo rilievo dogmatico degli "usi aziendali" e interpretazione del contratto di lavoro.

Il problema della corretta qualificazione giuridica di queste cosiddette prassi aziendali è in ogni caso strettamente legata ad un duplice ordine di fattori.

Il primo di essi è che, proprio in riferimento a quella giurisprudenza che, sulla base della nozione di uso negoziale, ritiene applicabile l'art. 1340 c.c., il carattere contrattualmente vincolante dell'uso presuppone che il reiterarsi nel tempo della prestazione datoriale costituisca implicito riconoscimento di una volontà dell'azienda ad obbligarsi ad un certo comportamento.

Vedi in tal senso le già citatissime sentenze n. 2583 e n. 2585, ove espressamente si afferma che

Gli usi aziendali nella
giurisprudenza di
Cassazione
Stefano Liebman

“l’adozione duratura ed uniforme di una certa clausola esprime la convinzione dei contraenti circa la pratica convenienza del regolamento di interessi”,

pur in assenza di quel requisito, proprio dell’uso normativo, che è invece il convincimento di attenersi ad un comportamento giuridicamente doveroso (*opinio iuris seu necessitatis*). Anche su questo punto però la giurisprudenza non è affatto unanime e lo spettro delle diverse opinioni è assai ampio.

Si va infatti da *Cassazione 28 novembre 1985, n. 5906*, ove testualmente si afferma che ***“il comportamento concludente, reiterato ed uniforme del datore di lavoro, tale da determinare il sorgere di un uso negoziale, di per sé vincolante, rende irrilevante l’elemento psicologico della società erogante”***,

alla opposta opinione di *Cassazione 23 dicembre 1986, n. 7864*, secondo la quale ***“poiché la prassi aziendale, quale uso negoziale, consiste in clausola che integra e viene a far parte del contratto individuale, doveva essere (nel caso) dimostrato che le parti avessero voluto tale integrazione in modo totale e permanente”***.

Un’affermazione, questa, che induce la Corte a cassare la sentenza che aveva accolto la domanda dei ricorrenti circa la sussistenza di un “uso” ad essi favorevoli proprio per l’insufficiente analisi delle modalità con le quali la prestazione unilaterale dell’imprenditore aveva avuto luogo. In sostanza la Corte sostiene che solo un maggiore approfondimento delle circostanze di fatto, escluso dal giudice di merito perché ritenuto non necessario ai fini dell’individuazione dell’uso, avrebbe consentito di verificare se

“possa affermarsi che i contratti individuali delle singole lavoratrici erano stati integrati nel senso che la concorrente volontà delle parti avesse inteso che il beneficio dell’erogazione di tre ore di retribuzione dovesse essere accordato senza limitazione di tempo”.

In realtà e, credo, significativamente, le questioni oggetto delle due sentenze erano radicalmente diverse.

Nel primo caso la decisione riguardava la pretesa di un dipendente al godimento di una particolare gratifica abitualmente concessa, in passato, dall’azienda ai propri dipendenti al momento della cessazione del rapporto di lavoro.

Nel secondo la questione verteva invece sul permanere nel tempo di un particolare beneficio (il pagamento di tre ore di retribuzione ulteriori rispetto a quanto stabilito per le ore lavorate) concesso unilateralmente dall’azienda ai propri dipendenti a partire dal 1973 e successivamente interrottosi.

Come la succinta illustrazione dell’ultimo caso rende evidente, nonostante le indicazioni date dalla massima e nonostante ciò che ampia parte delle argomentazioni svolte in motivazione può far ritenere, la sentenza *n. 7864*, nel decidere la controversia, si mantiene sul piano dell’interpretazione dei singoli contratti individuali, rispetto ai quali la sussistenza o non sussistenza dell’uso assume un significato diverso e molto più limitato rispetto a quello cui, tradizionalmente, ci si riferisce parlando appunto di usi aziendali.

Anche qui infatti la questione riguarda rapporti di lavoro nei confronti dei quali il comportamento datoriale ha già avuto modo di manifestarsi, mentre non è in discussione il diritto di altri soggetti, diversi da quelli che ne sono stati in passato beneficiari, ad analoghe prestazioni unilaterali dell’imprenditore.

Come già si è avuto modo di dire in precedenza per altre decisioni oggetto di questa rassegna, solo in quest’ultimo caso il profilo autonomo dell’istituto “usi aziendali” assume rilievo dogmatico, mentre oggetto di questa, come di altre sentenze genericamente ricondotte alla giurisprudenza sugli usi, è ancora ed esclusivamente una questione di interpretazione del contratto di lavoro di un gruppo identificato di lavoratori (Spagnuolo Vigorita, 1990).

Tale considerazione induce ancora una volta, in coerenza con le premesse metodologiche svolte all’inizio di questa rassegna, a ripensare criticamente alle specifiche modalità con le quali nella nostra tradizione giuridica nascono e si affermano supposti consolidamenti di un determinato orientamento giurisprudenziale.

Consultando un qualsiasi repertorio di giurisprudenza, le sentenze rubricate come relative al problema degli usi aziendali sono assai numerose e puntualmente le massime riportano la consueta formula di rito, secondo la quale

“la prassi aziendale, che consiste nella pratica abitualmente seguita dal datore di lavoro all’interno di una determinata impresa (...) va inquadrata negli usi negoziali (art. 1340 c.c.) i quali — sul presupposto dell’accertata reiterazione di determinati comportamenti

del datore di lavoro — si inseriscono non già nel contratto collettivo di lavoro, bensì in quello individuale ed hanno forza vincolante fra le parti sempre che il contenuto della prassi sia modificativo in melius della regolamentazione collettiva” (massima ufficiale di Cass. 23 dicembre 1986, n. 7864).

Gli usi aziendali nella
giurisprudenza di
Cassazione
Stefano Liebman

Che poi tale giudizio si sia formato in relazione a controversie relative al diritto di uno o più lavoratori al godimento di benefici concessi in passato ad altri lavoratori in casi analoghi (uso aziendale vero e proprio) o che invece la questione risolta fosse strutturalmente diversa e cioè relativa alla corretta interpretazione del regolamento di interessi pattuito fra l'azienda ed uno o più lavoratori che siano stati per un certo periodo di tempo beneficiari di determinate prestazioni datoriali, è questione alla quale non viene dato rilievo alcuno nel presunto consolidarsi di un particolare indirizzo giurisprudenziale.

11. “Usi aziendali” e rapporti sindacal-collettivi.

Analoghe considerazioni possono essere svolte anche a proposito di una precedente decisione, *Cassazione 19 gennaio 1985, n. 173*, nella quale già si argomentava circa la natura di uso negoziale, rilevante ai sensi dell'art. 1340 c.c., della prassi, seguita per trent'anni da un'azienda, di corrispondere, in occasione della “festività” dell'8 marzo, alle lavoratrici da essa dipendenti una speciale gratifica consistente nella cessazione anticipata dal lavoro (tre ore lavorative) senza diminuzione della retribuzione.

Già in questo caso, come in quello precedentemente discusso, oggetto della controversia non era il presunto diritto di soggetti diversi da quelli che ne erano stati beneficiari in passato ad ottenere una particolare prestazione da parte dell'azienda, quanto l'idoneità della detta prassi ad integrare, in via permanente, il regolamento di interessi pattuito fra l'azienda e le proprie lavoratrici ed in particolare si discuteva della natura retributiva o esclusivamente liberale dell'erogazione stessa.

Lo specifico interesse di questa decisione è dato però da una particolare circostanza, discussa nel corso della causa, che permette di introdurre, avviandoci ormai alla conclusione di questa rassegna, un secondo ordine di considerazioni relative alle specifiche modalità di espressione di quella volontà delle parti ad obbligarsi che, comunque ricostruita dall'interprete, è un elemento essenziale alla creazione del relativo vincolo negoziale.

Già si è detto in precedenza che uno dei punti critici della teoria degli usi aziendali è costituito da quel profilo collettivo dell'agire imprenditoriale, che è in qualche modo supposto nel momento stesso in cui si sostiene che, per il solo fatto della sua reiterazione nei confronti di una certa categoria di dipendenti, una qualsiasi prestazione unilaterale dell'azienda diviene automaticamente obbligatoria nei confronti di tutti coloro che, in futuro, possano trovarsi in situazione analoga.

Benché estranea a questa specifica problematica, la sentenza *173/1985* è però emblematica di quella particolare “cultura giurisprudenziale” che caratterizza tutte queste sentenze e quindi anche quelle che, più direttamente di questa, riguardano gli usi aziendali strettamente intesi.

Nella motivazione della sentenza, debitamente riportata nella massima, si afferma che **“non è di ostacolo alla configurabilità come uso negoziale della prassi aziendale costantemente osservata di erogare a favore delle sole lavoratrici una somma in occasione della ricorrenza dell'8 marzo il fatto che il trattamento sia sempre stato preventivamente richiesto dal Consiglio di fabbrica, in quanto proprio col perpetuarsi della anzidetta pratica aziendale, quella richiesta, che originariamente aveva fine evidente di avallare il carattere liberale dell'erogazione, è divenuto un mero atto ripetitivo a carattere formale, non essendo mai stata contrastata o comunque messa in discussione per oltre trent'anni”**.

La singolarità di questa affermazione sta nel fatto che, davanti alla possibilità di fondare l'obbligatorietà della prestazione datoriale sulla sussistenza, pacifica e non contestata dalle parti, di un accordo in tal senso fra l'azienda e l'organismo di rappresentanza sindacale dei dipendenti, la Corte basa, anche in questo caso, il proprio giudizio sulla discussa nozione di uso aziendale, le cui previsioni

“quali clausole d'uso, debbono intendersi inserite, ai sensi dell'art. 1340 c.c., non già nel contratto collettivo, ma in quello individuale, di cui integrano il contenuto in senso modificativo o derogativo (in melius) della contrattazione collettiva, con la conseguenza che la volontà contraria, dalla quale l'articolo citato fa discendere la mancata inserzione

Gli usi aziendali nella
giurisprudenza di
Cassazione
Stefano Liebman

dell'uso nella disciplina contrattuale, non può derivare dal contrasto con detta regolamentazione, ma soltanto da contrarietà alle pattuizioni individuali e, inoltre, che, siano inserite nel contratto individuale, le clausole d'uso rimangono insensibili alle eventuali modificazioni delle pattuizioni collettive”.

Anche nella sopra citata sentenza n. 7684, del resto, la mancata indagine del giudice di merito, denunciata dalla Corte e demandata al giudice di rinvio, sulle effettive modalità di formazione della presunta prassi, con particolare riferimento alla volontà dell'azienda ad assumere quella specifica obbligazione, dovrebbe avere come base di riferimento una serie di successivi accordi informali intervenuti fra l'organismo di rappresentanza sindacale e l'azienda stessa relativi ad un rinnovo annuale della prestazione datoriale. Estremamente significativo al riguardo è che, però, nulla nella motivazione di tale decisione, nemmeno la censura circa la mancata indagine sulla circostanza che vi fossero state.

“trattative ed, in caso positivo, in quali termini si fosse chiusa la vertenza”,

sembra lontanamente indicare la disponibilità della Corte a spostare la propria indagine dal terreno accidentato e scivoloso degli usi aziendali a quello ben più conosciuto e piano dei rapporti non solo sostanzialmente, ma anche formalmente collettivi.

E proprio a questo riguardo un approccio radicalmente innovativo, rimasto peraltro fino ad oggi isolato, è quello proposto da *Cassazione 19 marzo 1986, n. 1916*.

In tale importante decisione, nell'affrontare il problema dei rapporti instauratisi fra i lavoratori e un'azienda che, per un lungo periodo di tempo, aveva concesso particolari elargizioni ad essi favorevoli in occasione della cessazione del rapporto successivamente riassorbito in un contratto collettivo, si osserva che, ai fini della corretta qualificazione giuridica degli effetti del precedente comportamento datoriale, ciò che rileva è

“stabilire se tali effetti siano immediatamente ed esclusivamente riferibili ai singoli rapporti individuali di lavoro, come ha ritenuto il giudice di merito, o non piuttosto al rapporto collettivo, nel quale i lavoratori vengono considerati, non singolarmente, ma unitariamente, in relazione ai loro bisogni comuni sebbene insorgenti alla scadenza dei vari rapporti individuali.

Il problema che si pone non è, quindi, di valutare, sul piano individuale, il compenso integrativo corrisposto ai dipendenti dell'azienda, al momento del loro collocamento in pensione; per cui rimane al di fuori dell'esigenza di indagine l'ipotesi che la prassi aziendale si sia inserita, come clausola d'uso ex art. 1340 c.c., nei contratti individuali di lavoro. La questione investe invece gli effetti collettivi della prassi aziendale, i quali si pongono o come elementi integrativi del patto aziendale esistente, oppure come elementi costitutivi di un patto autonomo, concorrendo alla regolamentazione della vita aziendale in forza del comportamento e della volontà delle parti, nonché del vincolo giuridico che da questa deriva. Ne consegue che la persistenza, o meno, della particolare elargizione non deve essere valutata nello schema dei diritti quesiti a livello individuale, e neppure in quello della clausola rebus sic stantibus, bensì secondo il principio della successione temporale di più accordi aziendali, rispetto a ciascuno dei quali la volontà negoziale non è revocabile in senso unilaterale”.

A commento di queste affermazioni si può solo osservare che, nel momento stesso in cui, per la prima volta in termini così espliciti, la Cassazione affronta senza ambiguità il problema della dimensione *intrinsecamente* collettiva dell'agire imprenditoriale, correttamente lo riporta sul piano sindacale: il solo che, nel nostro ordinamento positivo, offra strumenti giuridici di tutela di quell'interesse, appunto, collettivo del quale l'organizzazione sindacale è interprete e portatrice in via esclusiva (Spagnuolo Vigorita, 1965, p. 218).

12. Conclusioni.

A conclusione di questa rassegna di alcune fra le più significative e recenti sentenze generalmente catalogate come decisioni in tema in usi aziendali e comunemente considerate — e utilizzate — quali prove di un orientamento consolidato della Cassazione sul tema, al di là delle considerazioni di merito, già svolte in relazione a ciascuna di esse, l'osservazione più sconcertante e apparentemente nuova che sembra di poter trarre in questa sede è, essenzialmente, di ordine metodologico.

Già altri, in differenti occasioni ed in relazioni a diversi settori del nostro ordinamento, hanno osservato, studiando analiticamente la nostra giurisprudenza, come in numerose

occasioni il processo di *consolidamento* di determinati indirizzi interpretativi sia nato per caso, se non addirittura per errore, e sulla base di una non sempre limpida opera di inquadramento sistematico della giurisprudenza da parte, soprattutto, dell'Ufficio del Massimario della Cassazione.

Ormai celebri al riguardo sono i casi illustrati da alcune studiosi, tra i quali quello relativo all'ammissibilità della costituzione di una fondazione priva di personalità giuridica (Galgano, 1985), oppure quello relativo all'evoluzione della giurisprudenza in tema di nullità del patto commissorio (De Nova, 1986).

Per ciò che riguarda invece la giurisprudenza sugli usi aziendali la particolarità consiste nel fatto, abbastanza eloquentemente dimostrato da questa rassegna, che, nonostante le apparenze, di un orientamento consolidato in materia è piuttosto difficile parlare.

Non mancano naturalmente sentenze — diverse da quelle commentate nelle pagine che precedono ed alcune anche ad esse successive — che, occupandosi del problema, contribuiscono ad una tendenza maggioritaria verso la qualificazione del comportamento unilaterale del datore di lavoro, reiterato nel tempo, come idoneo ad integrare un uso negoziale rilevante ai sensi dell'art. 1340 c.c.

Ma non mancano certo decisioni diverse, anche recenti, che propongono soluzioni alternative.

Quello che manca è invece, e prima di tutto, una chiara e univoca percezione di cosa effettivamente si intenda per uso aziendale: spesso, come si è visto, ci si riferisce alla nozione di uso in relazione a fattispecie radicalmente diverse, le cui implicazioni coinvolgono situazioni di fatto non omogenee.

Rispetto ad esse l'elemento unificante costituito dalla presunta sussistenza di un uso vincolante è talvolta il frutto di un non coerente inquadramento degli elementi giuridici e di fatto che hanno dato luogo alla controversia, talaltra il riferimento all'uso è funzionale ad un risultato ulteriore, non riconducibile ai termini della controversia oggetto di quel particolare giudizio (*obiter dictum*), altre volte ancora esso è puramente e semplicemente il risultato di un errata massimazione.

Resta il fatto, questo sì incontrovertibile, di una uniforme tendenza della giurisprudenza a considerare vincolante, con le più diverse argomentazioni specifiche, il ripetersi nel tempo di un dato comportamento datoriale favorevole.

Per ciò che riguarda poi l'aspetto teorico-dogmatico più interessante, e cioè quello relativo ai profili di rilevanza collettiva della condotta imprenditoriale, solo in un caso la Cassazione ha mostrato di cogliere in tutte le sue potenzialità la particolare dimensione che assume oggi il problema dei rapporti fra "individuale" e "collettivo" nella logica propria di un corretto funzionamento del sistema di relazioni industriali.

D'altra parte l'aver qui raggiunto il risultato di dimostrare la disomogeneità delle argomentazioni addotte può forse contribuire a riaprire, fra i giudici, un dibattito che pareva definitivamente concluso.

**Gli usi aziendali nella
giurisprudenza di
Cassazione**
Stefano Liebman

De Nova (1986), *Sull'interpretazione del precedente giudiziario*, in *CI*, pp. 779 ss.;

Galgano (1985), *L'interpretazione del precedente giudiziario*, in *CI*, pp. 701 ss.;

Gorla (1964), *Lo studio interno e comparativo della giurisprudenza e i suoi presupposti: le raccolte e le*

tecniche per la interpretazione delle sentenze, in *FI*, parte V, c. 73 ss.;

Mengoni (1978), *In tema di usi aziendali*, in *MGL*, pp. 471 ss.;

Spagnuolo Vigorita (1965), *Gli usi aziendali*, Napoli, Morano;

Spagnuolo Vigorita (1990), *Usi aziendali e diritto del lavoro*, in *MGL*, pp. 684 ss.

Bibliografia

Poteri imprenditoriali e clausole generali

Giuseppe Ferraro

Sommario

1. L'evoluzione giurisprudenziale sulle clausole generali. **2.** L'indirizzo "pubblicistico": osservazioni critiche. **3.** L'indirizzo "privatistico": l'impiego delle clausole di correttezza contrattuale — L'uso atipico delle clausole di correttezza contrattuale nelle relazioni di lavoro. **4.** La tipologia di obblighi desunti dalle clausole di correttezza e buona fede: *a)* l'obbligo di motivazione; *b)* gli obblighi connessi alla procedimentalizzazione del potere imprenditoriale; *c)* le clausole generali impiegate quali categorie di rinvio a precetti costituzionali; *d)* le clausole generali quali norme di collegamento tra il singolo rapporto e le direttive generali del sistema giuridico. **5.** Osservazioni critiche sull'indirizzo privatistico. **6.** Il dibattito dottrinario sugli effetti della trasgressione degli obblighi di buona fede e correttezza. **7.** L'indirizzo "costituzionalista": la sentenza della Corte Cost. n. 103/88 e le successive applicazioni giurisprudenziali. **8.** Osservazioni critiche sull'indirizzo costituzionalista. **9.** Considerazioni conclusive.

1. L'evoluzione giurisprudenziale sulle clausole generali.

Quello delle clausole generali è un tema classico in cui l'elaborazione del civilista e quella del lavorista, spesso divergenti, possono utilmente incontrarsi ed integrarsi. Anzi può dirsi che le vicende dei rapporti di lavoro, nella dimensione sia individuale sia collettiva, hanno costituito un campo elettivo di sperimentazione di soluzioni ricostruttive, spesso d'avanguardia o addirittura eversive, astrattamente teorizzate dalla dottrina civilistica. Il che è particolarmente vero con riguardo al profilo che attiene all'impiego delle clausole generali in funzione delimitativa e di controllo dei poteri discrezionali dell'imprenditore nella gestione dei rapporti di lavoro.

Vorrei chiarire subito, a questo riguardo, che adopero il termine "clausole generali" in senso molto lato e sostanzialmente atecnico — come del resto la successiva esposizione evidenzierà — con l'intento di soffermarmi su alcune categorie ricostruttive particolarmente ricorrenti nell'elaborazione giurisprudenziale di questi ultimi anni (per un'efficace sintesi della categoria "clausole generali" Di Majo, 1985, spec. 296 ss.).

Come è noto, sulla problematica indicata la più recente elaborazione giurisprudenziale è particolarmente ricca e suggestiva, ma anche in qualche modo disorientante e difficile da sistemare su un piano teorico. Alquanto diffusa è l'impressione di una certa approssimazione, se non vera e propria confusione, delle categorie e dei concetti adoperati, spesso inconciliabili o non pertinenti.

Un'opera ricostruttiva di chiarificazione dovrebbe anzitutto proporsi l'obiettivo di mettere ordine nel materiale disponibile ed indicare un itinerario lineare per la successiva elaborazione giurisprudenziale. In questa prospettiva conviene sezionare le varie posizioni ricostruttive, secondo un preciso ordine espositivo, anche al di là di quanto l'elaborazione giurisprudenziale consenta.

Poteri imprenditoriali e clausole generali
Giuseppe Ferraro

Superata una fase storica, di impronta chiaramente liberistica, in cui si riteneva che il potere imprenditoriale potesse liberamente esplicarsi, una volta rispettati i limiti contenuti nella normativa inderogabile protettiva di diritti specifici del prestatore d'opera, l'attenzione degli interpreti si è sempre più concentrata sugli aspetti strutturali e funzionali del potere discrezionale dell'imprenditore, per individuarne le fonti di legittimazione, gli ambiti di incidenza e le tecniche di tutela. Volendo schematizzare, per esigenze essenzialmente espositive, ma scontando una inevitabile alterazione della problematica, possono individuarsi indirizzi giurisprudenziali, di diversa matrice ideologica e giuridica, riconducibili grosso modo a tre filoni principali: un filone di stampo "pubblicistico", un secondo di stampo "privatistico" ed un terzo di stampo "costituzionalistico".

2. L'indirizzo "pubblicistico": osservazioni critiche.

Il primo indirizzo è ispirato da una evidente, e spesso dichiarata, assimilazione del potere imprenditoriale al potere pubblico, nella prospettiva di recuperare le forme classiche di sindacato giudiziario nei confronti degli atti della pubblica amministrazione. Le categorie all'uopo utilizzate sono allora essenzialmente quelle dell'interesse legittimo, da una parte, e dell'eccesso di potere, da un'altra: nel senso di ritenere che il lavoratore abbia un vero e proprio interesse giuridicamente protetto ad un esercizio del potere imprenditoriale conforme agli obiettivi per i quali il medesimo potere viene riconosciuto dall'ordinamento, donde la sanzionabilità di forme di "eccesso" o di "abuso" del potere imprenditoriale.

Una tale prospettazione è stata significativamente formulata con riferimento al rapporto di impiego dei dipendenti degli enti pubblici economici, relativamente ai quali la totale privatizzazione del rapporto di lavoro rischiava di lasciare esente da ogni controllo un esercizio spesso clientelare e deviato del potere imprenditoriale, fortemente condizionato da interessi di gruppi e di apparati politici. Nella ricostruzione dell'indirizzo in esame è divenuto d'obbligo richiamare il caso pilota di una simile linea interpretativa, costituito dalla fondamentale pronuncia della Cassazione a Sezioni Unite, n. 5688 del 2 novembre 1979 (ma v. pure Cass. 27 maggio 1983, n. 3675), che, rivedendo radicalmente l'indirizzo precedente, ha riconosciuto al lavoratore l'interesse legittimo ad un corretto esercizio del potere imprenditoriale in ordine all'espletamento di una procedura di promozione "a scelta", sull'assunto che il sindacato giurisdizionale "non può non atteggiarsi (...) in modo analogo a quello in cui si atteggia il sindacato del giudice amministrativo sull'esercizio del potere pubblico e non può non estendersi anch'esso alla rilevazione di forme di eccesso di potere". All'intervento delle Sezioni Unite ha fatto seguito un'elaborazione giurisprudenziale quantomai ricca e feconda, che investe anzitutto quelle situazioni e vicende del rapporto di lavoro in cui l'imprenditore si trova ad effettuare una valutazione tra posizioni giuridiche concorrenziali (in particolare: in materia di assunzioni, di promozioni, di attribuzione di benefici economici di carattere premiale ed incentivante, etc.). Peraltro l'indirizzo in oggetto riaffiora in forme surrettizie in quelle sentenze che argomentano la possibilità di un controllo causale o interno del potere imprenditoriale rapportato, a seconda dei casi, a parametri tecnici, economici, o sociali (il che, tra l'altro, avviene in materia di intervento della Cassa integrazione guadagni, e di relativa selezione dei lavoratori da sospendere: v., per tutte, Cass. 18 marzo 1986, n. 1876). Ipotesi nelle quali, pur riconoscendosi un'ampia discrezionalità dei poteri imprenditoriali una volta rispettati i vincoli derivanti dalla disciplina inderogabile di legge o contrattuale, si è ritenuto ammissibile un sindacato giudiziale volto ad accertare, secondo un rigido nesso di causalità, la coerenza interna delle scelte adottate.

L'indirizzo in questione non ha incontrato in genere giudizi favorevoli da parte della dottrina, che ha opportunamente segnalato l'improprietà delle tecniche adoperate e l'insussistenza dei presupposti giustificativi, nell'area tematica del lavoro subordinato, di posizioni di "interesse legittimo" (Di Majo, 1983; Buoncrisiano, 1986. Ma per una rivalutazione della categoria dell'interesse legittimo anche nei rapporti di lavoro privato v. da ultimo Iannotta, 1989, su premesse teoriche niente affatto persuasive). Categoria che presuppone l'ipostatizzazione di un interesse superiore ed una preordinata funzionalizzazione del potere imprenditoriale alla soddisfazione del medesimo, qual'è indubbiamente ravvisabile nell'attività pubblica istituzionalmente protesa alla realizzazione di interessi generali, ma sostanzialmente insussistente, nell'attuale assetto politico-istituzionale, nell'attività delle imprese private ed in quelle degli stessi enti pubblici economici, dove l'interesse finale si identifica con quello del soggetto detentore del potere economico.

Nonostante la persuasività dei prospettati rilievi critici, occorre ribadire che l'indirizzo

giurisprudenziale esaminato trova originariamente impulso nell'esigenza di intervenire sulla discrezionalità imprenditoriale nella gestione degli enti pubblici economici, per poi generalizzarsi in relazione ai crescenti margini di interazione tra l'intervento pubblico e l'attività economica privata (Galgano, 1982).

**Poteri imprenditoriali e
clausole generali**
Giuseppe Ferraro

3. L'indirizzo "privatistico": l'impiego delle clausole di correttezza contrattuale. L'uso atipico delle clausole di correttezza contrattuale nelle relazioni di lavoro.

Il secondo filone richiamato — quello "privatistico" — fa leva essenzialmente sulle tipiche clausole generali della buona fede e della correttezza contrattuale ex artt. 1175 e 1375 c.c., delle quali viene riconosciuta la portata prescrittiva a fronte dell'inadeguatezza strutturale della tecnica normativa della "tipizzazione" a sintetizzare in casi e fattispecie-tipo tutte le possibili ipotesi di esercizio improprio dell'autorità datoriale (Mengoni, 1986; Castronovo, 1986). Una volta superate le diffidenze che per tradizione si erano poste ad ostacolo del riconoscimento delle potenzialità applicative di siffatte clausole — che si riteneva concedessero eccessivi spazi di valutazione, se non di vera e propria creatività all'interprete —, l'impiego delle stesse si è rilevato sempre più frequente. È in questa direzione che trova riscontro l'affermazione di un obbligo generale di "considerazione" delle posizioni soggettive altrui al di là del mero *ius dictum* (Di Majo, 1985; Rodotà, 1970; Bianca, 1983; Balletti, 1990) e, più in particolare, l'individuazione di un catalogo di criteri e di *standards* comportamentali appunto di ordine "generale" ai quali il datore non può derogare. Ricorrente è, in specie, in questo senso, il richiamo a principi generali, talora metagiuridici, quali quello della lealtà, della trasparenza, dell'obiettività, della razionalità tecnica, della parità di trattamento, della non discriminarietà dei criteri di esercizio delle prerogative datoriali. Principi che vengono a costituire evidente espressione particolare dei canoni più generali dell'*honeste et civiliter agere*. Va tuttavia subito osservato che nella materia specifica l'impiego delle clausole generali di buona fede e correttezza contrattuale, quand'anche riconosciuto in forma esplicita in sede applicativa, rimane sovente promiscuo e vago sotto il profilo strettamente tecnico-giuridico, risolvendosi talora in affermazioni apodittiche. Ciò dipende essenzialmente dal fatto che il richiamo alle clausole in esame è per lo più strumentale a delimitare l'esercizio del potere imprenditoriale in taluni aspetti di abuso, di arbitrarità o di manifesta iniquità e si presenta dunque in una configurazione peculiare sostanzialmente estranea alla più assestata elaborazione civilistica.

La casistica interessata è quantomai vasta ed eterogenea. L'esigenza di fornire delle risposte soddisfacenti in ordine ad una delimitazione della discrezionalità datoriale risulta anzitutto avvertita in riferimento a quelle ipotesi di esercizio delle prerogative datoriali ove sia richiesta l'effettuazione di una selezione, o comunque di una valutazione di ordine comparativo, tra più posizioni personali ai fini dell'individuazione dell'effettivo destinatario della singola determinazione datoriale. E dunque, tra l'altro, nel caso di concorsi, di promozioni, di scelte dei lavoratori da collocare in C.I.G., ovvero nell'ipotesi di licenziamento collettivo per riduzione di personale, di concessione delle anticipazioni sul T.F.R., (su tale casistica v. da ultimo Nanni, 1987; Zoli, 1988). Vale a dire, fattispecie nelle quali l'esercizio improprio della discrezionalità datoriale viene ad avvantaggiare ingiustamente un lavoratore a scapito di un altro. Ne consegue l'esigenza di delimitare la libertà di scelta del datore, e più in generale di riportare l'attività di valutazione a criteri di giudizio non arbitrari e comunque sindacabili. È tuttavia evidente che il problema di una verifica della legittimità dell'esercizio dell'autorità datoriale si ponga più in generale in riferimento ad ogni ipotesi in cui il datore di lavoro venga a disporre di un margine più o meno esteso di discrezionalità. Discrezionalità che di per sé implica il rischio della perpetrazione di abusi a danno del singolo lavoratore, al di là della ricorrenza di una questione di valutazione di ordine comparativo tra più potenziali destinatari del singolo provvedimento.

Ma più che indugiare su tali profili di carattere generale, può essere utile provare a estrapolare i singoli comportamenti obbligatori desunti dall'evocazione delle clausole in oggetto.

4. La tipologia di obblighi desunti dalle clausole di correttezza e buona fede: a) l'obbligo di motivazione; b) gli obblighi connessi alla procedimentalizzazione del potere imprenditoriale; c) le clausole generali impiegate quali categorie di rinvio a precetti costituzionali; d) le clausole generali quali norme di collegamento tra il singolo rapporto e le direttive generali del sistema giuridico.

Un primo obbligo è quello di motivazione (a volte prospettato autonomamente, a volte come esplicitazione dell'obbligo di correttezza), che si traduce nella necessità di rendere

Poteri imprenditoriali e clausole generali
Giuseppe Ferraro

conoscibili le ragioni per le quali la selezione, la scelta o, più in generale, la singola determinazione datoriale si sia indirizzata a favore, ovvero a pregiudizio, di determinati lavoratori (v., per tutte, Cass. 19 giugno 1982, n. 3773).

Nell'indirizzo richiamato rimane abbastanza nell'ombra, se l'obbligo di motivazione debba operare in via contestuale all'adozione-comunicazione del provvedimento datoriale, pena l'inefficacia dello stesso, ovvero se possa esser assolto anche successivamente, in tal caso traducendosi in una inversione dell'onere probatorio, rilevante essenzialmente ai fini contenziosi e processuali. Comunque sia, la previsione di un obbligo siffatto acquista carattere propedeutico e strumentale rispetto ad una verifica di merito dei motivi addotti, suscettibili di essere diversamente valutati. Senonché a questo riguardo è inevitabile osservare che l'obbligo della motivazione è richiesto tassativamente dal legislatore soltanto in casi abbastanza determinati e fortemente incidenti sulla posizione del lavoratore (ad esempio, in materia di contestazione disciplinare ed in materia di licenziamento), mentre nell'indirizzo in esame viene ritenuto obbligatorio in termini generali, anche con riferimento a posizioni giuridiche assai meno protette (ad esempio in materia di promozione. In tema, v. Assanti, 1988; Tullini, 1987).

In un'altra formulazione l'obbligo di buona fede si traduce nell'affermazione della necessità che l'imprenditore applichi rigorosamente le norme di auto-organizzazione dallo stesso pre-determinate (regolamento aziendale), ovvero, ed ancor più, quelle concordate sul piano sindacale ai fini della procedimentalizzazione degli atti imprenditoriali. È però evidente, come dai più evidenziati (Di Majo, 1983; Mazzotta, 1987; Fanelli, 1986), che nel caso di specie l'invocazione dell'obbligo in questione è alquanto retorica, o quantomeno complementare, in quanto semplicemente rafforzativa di obblighi pre-esistenti già di per sé vincolanti.

In una terza prospettazione l'obbligo in oggetto viene richiamato per giustificare la diretta applicazione nel rapporto di lavoro di taluni principi di carattere generale solitamente desunti dal testo costituzionale. In proposito, si rileva in una decisione delle Sezioni Unite (la n. 3867 dell'8 agosto 1978, *FI*, 1978, I, 2431), per motivare il principio secondo il quale il datore di lavoro è tenuto ad applicare il contratto collettivo di diritto comune stipulato dall'associazione della quale fa parte anche nei confronti dei lavoratori non iscritti alle contrapposte organizzazioni sindacali, "che applicare disparità di trattamento tra lavoratori è contrario alla buona fede ai sensi degli artt. 1366 e 1375 c.c., anche in relazione all'art. 1374 c.c."; sulla stessa scia si aggiunge, nella sentenza n. 3775 del 19 giugno 1982, (*FI*, 1983, I, 1318), che "tali principi ... si traducono sostanzialmente in un dovere di imparzialità, atteso che l'art. 97 Cost., anche se inerente esclusivamente alle pubbliche amministrazioni, può essere richiamato a conferma di un principio di imparzialità immanente nell'intero ordinamento giuridico".

L'indirizzo richiamato trova poi ulteriore e più sofisticato svolgimento in quelle enunciazioni secondo le quali "tali principi operano non già come limitata fonte di integrazione dell'autonomia privata, ma come clausole generali o cornice del sistema" (Cass. n. 3775/82); essi "esprimono l'aspettativa che ciascuna delle parti si comporti conformemente alla coscienza sociale, agli usi generalmente osservati, nonché ai valori etici presenti in un determinato momento storico, dei quali la Carta costituzionale è la primaria estrinsecazione" (Cass. 1 febbraio 1988, n. 868, *RGL*, 1989, II, 334).

Come si vede, nella prospettazione da ultimo richiamata l'obbligo di buona fede viene invocato per esercitare un controllo particolarmente intrusivo sul potere imprenditoriale, secondo parametri alquanto indefiniti che rinviano essenzialmente agli equilibri complessivi dell'ordinamento giuridico: in tal modo ad un sistema di regole scritte si sovrappone un sistema di regole generali, che ciascun interprete può ricostruire secondo le proprie opzioni ideologiche e morali, con un margine quindi di approssimazione facilmente intuibile.

5. Osservazioni critiche sull'indirizzo privatistico.

L'elaborazione riportata lascia così emergere una forma peculiare di impiego delle clausole di correttezza, in quanto prevalentemente riferita alle modalità di esercizio del potere imprenditoriale negli aspetti sottratti ad una rigorosa regolamentazione normativa: non dunque (o almeno non solo), come avviene nell'elaborazione civilistica, in funzione chiarificatrice ed integrativa di impegni accessori o strumentali all'adempimento, ma quale tecnica autonoma di verifica del corretto esercizio dell'azione imprenditoriale.

Si tratta di un impiego tecnicamente delicato ed intrinsecamente controverso, in quanto può pregiudizialmente ritenersi che sia frutto di una scelta istituzionale connessa al riconoscimento dell'iniziativa economica privata salvaguardare margini di esercizio discrezionale dell'attività imprenditoriale sottratti a forme di sindacato giudiziario; diversamente verrebbe vanificato lo stesso significato evolutivo assegnato alla legislazione lavoristica ed alla contrattazione collettiva (Spagnuolo Vigorita, 1983). D'altro canto non è possibile mantenere indifferenziata la linea di confine tra l'attività discrezionale riconosciuta all'imprenditore ed una serie indistinta di valori sociali o meta-giuridici che ne possono costituire anche la totale negazione. A parte i rischi di un uso giurisprudenziale incontrollato ed improvvido, come normalmente si rileva, sul punto specifico possono prospettarsi quantomeno due ordini di obiezioni: sull'idoneità tecnica delle clausole in oggetto a fungere da meccanismo di raccordo tra i comportamenti delle parti private ed i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, e sulla possibilità di individuare linee costituzionali o ordinamentali precise e costanti, suscettibili di conformare i comportamenti privati. A questo riguardo è facile rilevare che i diritti primari, connessi alla valorizzazione della persona umana, se hanno un'immediata valenza precettiva, e se hanno dunque un'efficacia diretta in funzione invalidante di comportamenti contrari, non hanno bisogno di mediazioni concettuali, ma soltanto di una precisazione del loro ambito di incidenza (da ultimo, Barile, 1984). Al di fuori di tali posizioni, rimane abbastanza discutibile che, in un sistema di diritto scritto e di costituzione formale, dove è sancito il primato della legislazione sulla giurisdizione, il punto di mediazione tra interessi confliggenti debba essere affidato alla mediazione esegetica dell'interprete anziché all'evoluzione del diritto positivo nelle sue alterne e tormentate manifestazioni.

Poteri imprenditoriali e clausole generali
Giuseppe Ferraro

6. Il dibattito dottrinario sugli effetti della trasgressione degli obblighi di buona fede e correttezza.

Una volta ammesso l'utile impiego delle clausole generali nei rapporti di lavoro ai fini della verifica del regolare esercizio del potere imprenditoriale, ulteriori difficoltà si concentrano sulla individuazione delle conseguenze scaturenti dall'eventuale trasgressione e sulle tecniche di tutela. Su tale profilo si registrano posizioni molto differenziate, solo in parte condizionate dalle fattispecie di volta in volta esaminate (per tutti Ghera, 1989). La tendenza prevalente riconosce l'annullabilità dell'atto o del comportamento datoriale, salvo poi a verificare gli eventuali ulteriori provvedimenti giudiziari: che possono essere anzitutto di condanna al risarcimento del danno, ed in certi casi anche provvedimenti di carattere costitutivo o ripristinatorio (sulla alternatività tra una pronuncia di nullità e una di accertamento di illecito contrattuale con effetti risarcitori, nonché sulle implicazioni in tema di *litisconsorzio*, v. per tutte Cass. 3 luglio 1986, n. 4386).

L'impostazione seguita dalla prevalente giurisprudenza è stata sottoposta a critiche molto decise da parte di un settore della dottrina (Mazzotta, 1987; Zoli, 1988), che nega l'ammissibilità di un intervento generale di annullamento, giacché "il nostro sistema non contempla tecniche di invalidazione degli atti in funzione di un loro controllo causale, ma è ancorato, alla stregua degli artt. 1418, 1425 e 1427 c.c., a specifiche cause di nullità, da una parte, ed annullamento, per incapacità o vizi del consenso, dall'altra" (Mazzotta, 1987). Secondo questa prospettiva, l'azione proposta dal lavoratore, ingiustamente pretermessa, "potrebbe trovare collocazione, non tra quelle di annullamento o dichiarative di nullità, bensì nel contesto delle pretese di adempimento dell'obbligazione, secondo le direttive dell'art. 1453 c.c., con il corollario delle tecniche di esecuzione in forma specifica degli obblighi di fare inadempiti (artt. 2931 c.c. e 612 c.p.c.)". La tesi si fonda sulla premessa che le clausole di buona fede e correttezza non interverrebbero nella struttura e nel contenuto dell'atto negoziale, ma soltanto quale criterio di determinazione e di valutazione dell'esatto adempimento. Con la conseguenza che, in caso di trasgressione, potrebbe essere chiesto soltanto un risarcimento del danno, nei termini dell'esecuzione in forma specifica, allorché siano precisati tutti gli elementi di determinazione del provvedimento datoriale — di guisa che l'intervento giudiziario si limiterebbe ad una rilevazione di elementi e di circostanze di fatto — e di una monetizzazione in tutti gli altri casi.

La tesi è indubbiamente meritevole di attenta considerazione e trova riscontro in talune recenti pronunce giurisprudenziali; tuttavia si fonda su presupposti giustificativi non sempre dichiarati, in ogni caso opinabili: a parte una preventiva diffidenza sul ruolo riconoscibile alle clausole generali, in termini nient'affatto coincidenti con taluni degli orientamenti giurisprudenziali richiamati, essa dà per scontato che tutte le situazioni

Poteri imprenditoriali e clausole generali
Giuseppe Ferraro

giuridiche attive e passive rientranti nel rapporto di lavoro, ivi compresi i poteri aziendali, siano riconducibili e legittimati esclusivamente nella logica contrattuale. Ma, pur senza accedere a prospettive istituzionalistiche o organicistiche, si potrebbe obiettare che determinate situazioni di potere aziendale pre-esistono comunque al contratto di lavoro ed al contempo lo sovrastano, ancorché da quest'ultimo parzialmente regolamentate.

Inoltre, sotto un profilo tecnico, applicare alle modalità di esercizio del potere imprenditoriale i canoni interpretativi che attengono all'adempimento degli obblighi contrattuali può comportare un inquadramento arbitrario delle manifestazioni di esercizio del potere imprenditoriale in una categoria impropria (più che di obblighi, dovrebbe infatti parlarsi di oneri e di diritti potestativi). Per non parlare degli effetti di sostanziale vanificazione delle tutele in ragione della incoercibilità degli obblighi di *facere*, particolarmente accentuata in quelle situazioni di esercizio libero del potere imprenditoriale.

Secondo un'altra opinione dottrinale, la violazione degli obblighi di buona fede sarebbe perseguibile con la sanzione dell'inefficacia (Tullini, 1987). Ma la tesi non ha basi giustificative adeguate sul piano normativo e si fonda su un'arbitraria generalizzazione di talune ipotesi di inefficacia contemplate espressamente dal legislatore.

Maggiormente coerente con la funzione attribuita dalla giurisprudenza alle clausole generali rimane quella opinione che ne sancisce la trasgressione con la nullità per causa illecita, in quanto contraria a norme di ordine pubblico, ai sensi dell'art. 1343 c.c., (Pret. Cosenza 30 ottobre 1985; Zoli, nota 206).

7. L'indirizzo "costituzionalista": la sentenza della Corte Cost. n. 103/88 e le successive applicazioni giurisprudenziali.

Agganciata a valori e principi costituzionali è la prospettiva che si è definita appunto "costituzionalista", che si fonda sul presupposto della diretta operatività di taluni precetti costituzionali anche all'interno dei rapporti interprivati — e segnatamente in quelli di lavoro — per trarne così precise indicazioni in merito alla delimitazione dell'attività organizzativa dell'imprenditore.

La normativa solitamente invocata è quella protettiva della condizione del lavoro dipendente ovvero quella relativa all'attività dell'impresa nel confronto con gli interessi individuali e collettivi del lavoratore: normativa già in passato più volte richiamata da un indirizzo dottrinario ideologicamente caratterizzato (Natoli, 1955; Smuraglia, 1958), ai fini della delimitazione dei poteri imprenditoriali, prima che intervenisse una disciplina specifica di carattere inderogabile.

In virtù di tali richiami si è ritenuto, in alcuni casi, che dovessero essere invalidate clausole contenute in bandi di concorso esclusive, ovvero inclusive, di alcune particolari categorie di soggetti (Cass. S.U. 11 dicembre 1979, n. 6452, *FI*, 80, I, 32; Cass. S.U. 27 luglio 1981, ivi Cass. 8 febbraio 1982, n. 755, ivi 83, I, 114); in altri casi, che il datore di lavoro fosse vincolato al rispetto di determinate regole di condotta, ancorché non contemplate né dalla legislazione né dalla contrattazione collettiva (ad esempio, in merito alla sussistenza di un obbligo di rotazione dei dipendenti sospesi in C.I.G.: su cui v. diffusamente Pret. Milano 6 agosto 1984, *GC*, 81, I, 3418).

Ma il terreno elettivo del filone richiamato è in tema di principi di non discriminazione e di parità di trattamento.

Com'è noto, in passato, l'elaborazione giurisprudenziale della Suprema Corte era saldamente attestata su una impostazione volta a segnare una netta linea di confine tra il principio di non discriminazione, operante nelle ipotesi tassativamente contemplate, ed il principio di parità di trattamento, che investirebbe soltanto i soggetti pubblici, ma non sarebbe immediatamente vincolante nei rapporti interprivati. Seguendo tale indirizzo, il datore di lavoro avrebbe potuto ampiamente diversificare i trattamenti economici e normativi una volta rispettate le condizioni minime, legali o contrattuali, di carattere inderogabile.

Nonostante una notevole reiterazione delle affermazioni sommariamente riportate, già nella precedente elaborazione giurisprudenziale affioravano segni di inquietudine. Si vedano, ad esempio, le sent. n. 4170, 4177 e 4178, dell'11 gennaio 1976 (in *GI*, 77, I, 1, 1916 al n. 4177; ed in *NGL*, 77, 296 la n. 4178), nelle quali dopo essere stato affermato che un principio generale di parità di trattamento non può essere desunto né dall'art. 36 né dall'art. 3 Cost., viene tuttavia rilevato che al principio in parola "può riconoscersi il valore di tendenziale modello di sviluppo dell'ordinamento" e che gli interventi legislativi che garantiscono "situazioni di parità a favore di soggetti" o che sono volti a "salvaguardare i

lavoratori da discriminazioni di carattere sindacale, politico, religioso” hanno sì valore eccezionale, ma “denotano peraltro una precisa linea di tendenza dell’ordinamento che potrà in avvenire estendersi e generalizzarsi” (analoga affermazione è contenuta nella sent. Cass. 28 luglio 1988, n. 2135, in *RGL*, 78, II, 153 con nota Natoli).

In altre sentenze ancora la strada perseguita è quella di una dilatazione del campo di incidenza della normativa antidiscriminatoria, applicata non soltanto con riferimento ai motivi discriminanti elencati negli artt. 4 L. n. 604/66 e 15 l. n. 300/70, ma a tutte le ipotesi in cui è ravvisabile un motivo illecito determinante (art. 1345 e 1418 c.c., in relazione all’art. 1324 c.c. Sul punto, v. Pret. Vercelli 14 marzo 1986, in *OGI*, 1986, 5876).

L’elaborazione riferita ha trovato una improvvisa accelerazione nella famosa sentenza della Corte Costituzionale n. 103 del 22 febbraio 1989, (in *MGL*, 89, 127 con nota Scognamiglio), nella quale il Giudice supremo, dopo aver sottolineato che per tutte le parti, anche quelle sociali, vige il dovere di rispettare i precetti costituzionali — tra gli altri, quelli che pongono “il divieto di discriminazioni per ragioni di sesso, di razza, di lingua e di religione (Art. 3 Cost.)” — ha aggiunto “anche se sono tollerabili e possibili disparità e differenziazioni di trattamento sempre che siano giustificate e comunque razionali”. Il rilievo viene subito dopo ribadito, ed in qualche misura rafforzato, allorché la Corte rileva che “il potere di iniziativa dell’imprenditore non può esprimersi in termini di pura discrezionalità o addirittura d’arbitrio, ma deve essere sorretto da una causa coerente con i principi fondamentali dell’ordinamento, ed in specie non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana”.

La portata di tali enunciazioni è indubbiamente notevole, giacché segna il superamento del divieto di non discriminazione per spianare la strada ad un controllo causale del comportamento aziendale, che deve essere non solo giustificato, ma altresì ispirato da un criterio di ragionevolezza.

Per di più, a conclusione della motivazione, la Corte afferma che “il giudice deve provvedere alle necessarie verifiche ed ha il potere di correggere eventuali errori”.

A voler brevemente sintetizzare i passaggi salienti del ragionamento della Corte Costituzionale, l’itinerario logico può essere sezionato nelle seguenti proposizioni:

- a) una volta rispettata la disciplina inderogabile di legge e di contrattazione collettiva, il potere imprenditoriale non può esprimersi in termini di ampia discrezionalità ed addirittura di arbitrio;
- b) ma deve esercitarsi in conformità ai principi fondamentali dell’ordinamento giuridico, anche di derivazione internazionale;
- c) tenendo conto delle ragioni per le quali il potere medesimo viene riconosciuto;
- d) inoltre non può contrastare con valori fondamentali della persona umana;
- e) sicché non sono consentite disparità di trattamento, se non siano giustificate;
- f) la motivazione deve essere comunque ragionevole;
- g) in caso di trasgressione, il giudice può intervenire con provvedimenti sia demolitori sia correttivi.

Com’è opportuno subito evidenziare, la sentenza in esame, diversamente dall’opinione corrente (Chieco, 1989), non ha enunciato un vero e proprio principio di parità di trattamento, ma ha indicato piuttosto un criterio di conoscibilità e di esteriorizzazione degli atti imprenditoriali connesso all’esigenza di un controllo causale rilevante principalmente sul versante dell’onere della prova che compete all’imprenditore.

L’impostazione prescelta vuole evidentemente raccordarsi a quel filone consolidato della S.C., che esclude l’operatività di un principio generale di parità di trattamento desunto dagli artt. 3 e 36 Cost., sulla convinzione che l’ultima norma citata garantirebbe soltanto la giusta retribuzione, ma non anche una retribuzione egualitaria.

L’esigenza di non tradire tale consolidata impostazione ha indotto la Corte a dirottare l’attenzione sull’art. 41 Cost. e sulla libertà dell’iniziativa economica privata, che, seppure non ricostruita in termine di funzionalizzazione, deve esplicitarsi all’interno di coordinate predeterminate che impongono anzitutto la trasparenza.

La prospettiva adottata, sostanzialmente apodittica e priva di una solida base argomentativa, è tuttavia densa di implicazioni, come subito è emerso dalle recenti decisioni della S.C. di Cassazione (la n. 1888 dell’8 marzo 1990, in causa Salmon c/RAI e la n. 97 del 9 febbraio 1990 in causa Raimondo c/Banco di Napoli in *FI*, 1990, I, 826 e 827; ma v. pure; per problemi affini, sent. n. 1742 del 6 marzo 1990 in causa Mazzini c/Superga S.p.A. e la sent. n. 387 della Corte Cost. del 4 luglio 1989) che, riallacciandosi alle direttive della Corte Costituzionale, sembrano addirittura volerne rafforzare la prepotenza ed irrigidire i

Poteri imprenditoriali e clausole generali
Giuseppe Ferraro

vincoli secondo una direttrice che porta alla enunciazione di un vero e proprio principio di parità di trattamento.

Tralasciando per ragioni di economia di trattazione la parte motivazionale delle sentenze richiamate della S.C., merita quanto meno di essere evidenziata quella parte conclusiva della sent. n. 1888 del 1990, in cui il giudice di legittimità, sviluppando uno spunto già contenuto nella sent. della Corte Cost. — dove si dice che il “giudice deve provvedere alle necessarie verifiche ed ha il potere di correggere eventuali errori”, — aggiunge che “l’intervento che si prevede non è di tipo risarcitorio conseguente all’accertato inadempimento di una clausola imperativamente inserita nella contrattazione individuale o collettiva, ma di tipo dichiarativo, e perciò costitutivo, conseguente alla verifica della mancata inserzione di clausole che del principio di parità siano concreta esplicazione”

A parte le evidenti imprecisioni tecniche (“di tipo dichiarativo e perciò costitutivo”), per legittimare tale potere giudiziario viene richiamato l’art. 1374 c.c. in tema di integrazione del contratto, che rinvia tra l’altro all’equità e, secondo la Corte, “in tale equità — che si contrappone all’abuso del diritto di libertà di iniziativa economica-privata — può ben trovare titolo un intervento integrativo del giudice e la conseguente attuazione del suo potere correttivo”.

8. Osservazioni critiche sull’indirizzo costituzionalista.

L’indirizzo descritto merita subito rapide riflessioni: esso costituisce un ulteriore svolgimento di premesse concettuali precedenti, ma segnala anche all’attenzione un netto salto qualitativo nel passaggio da una prospettiva strettamente privatistica, incentrata sulle clausole di correttezza contrattuale, ad una prospettiva che assume come referente immediato le norme costituzionali e gli equilibri complessivi del sistema giuridico.

Seguendo tale itinerario, ed attraverso passaggi progressivi, ci si è avvicinati all’enunciazione di un principio generale di parità di trattamento, che rimane tuttavia difficile da assemblare con la disciplina vigente, segnatamente con quella in materia di discriminazioni: se dall’ordinamento giuridico è desumibile un generale principio perequativo, che può essere derogato soltanto in presenza di ragioni appropriate, e se dall’enunciazione di tale principio derivano effetti demolitori degli atti o comportamenti aziendali, non si comprende il valore che assume una disciplina tassativa con finalità anti discriminatorie (Scognamiglio, 89, 127; Pera, 89, 396; Natoli, 89, 7; De Luca, 89, 2105).

Ma, indipendentemente da tale rilievo, è accettabile che il principio di parità venga derivato dalle direttive costituzionali di tutela della dignità del lavoratore?

A ben vedere, si tratta di una posizione ideologica, che eleva ad epicentro del sistema giuridico taluni diritti fondamentali della persona umana, in una logica assolutistica estranea ai contesti reali in cui sono destinati a confrontarsi e ad operare.

Nonostante il fascino impressionistico di prospettazioni del genere, esse finiscono per provare troppo: giacché, a seguirle coerentemente, andrebbero vanificate tutte le manifestazioni dell’iniziativa imprenditoriale privata con effetti dannosi o comunque mortificanti per il lavoratore, quand’anche consentite dalla legislazione vigente.

Ma l’angolo visuale è a dir poco limitato: a tutto concedere, è da dimostrare che un trattamento economico-professionale differenziato o di favore per talune categorie di soggetti, al di sopra dei minimi legali e contrattuali, sia maggiormente lesivo della dignità umana di quanto non lo siano, ad esempio, un licenziamento tecnologico o un trasferimento geografico, ovvero uno qualsiasi dei ricorrenti processi di trasformazione della struttura aziendale direttamente incidenti sulla condizione dei lavoratori.

Né la comparazione confliggente delle posizioni professionali può assumersi di per sé a motivo giustificativo della maggiore protezione degli interessi implicati e dei valori riferibili alla persona umana.

In una società capitalistica, seppure con forti venature sociali, a meno di metterne in discussione le premesse politiche e ideologiche, la logica paritaria non può essere enunciata in maniera così parcellizzata, ed oltretutto in una ottica soltanto aziendalistica, che a dir poco si sperde in un realtà sociale contraddistinta da ingiustizie e disuguaglianze ben più significative ed intollerabili.

Da questo punto di vista, occorre riconoscere che, nonostante la debolezza teorica ed argomentativa, la posizione espressa dalla Corte Cost. si presenta, sul piano concreto, ben più realistica ed amalgamabile nel sistema vigente di quanto non lo siano le operazioni integrative proposte dalla successiva elaborazione della S.C.. Giacché nei presupposti

ricostruttivi della Corte Cost. l'attenzione viene indirizzata, anziché sulla aprioristica enunciazione di un principio perequativo, sulle motivazioni, implicite o esplicite, sottostanti ai comportamenti datoriali: che, ove fossero ingiuste o inique, vanno opportunamente contrastate.

In questa prospettiva l'obiettivo che emerge è quello di intervenire su quelle situazioni di fatto in cui l'esercizio del potere imprenditoriale è chiaramente deviato ed ingiusto, ove cioè nasconda interessi illeciti o quanto meno immeritevoli di considerazione. Ma per fare emergere tale profilo patologico, occorre, anzitutto, che il provvedimento aziendale sia esplicitato e così controllabile.

A questo punto, soltanto una motivazione seria ed accettabile, compatibile con la funzione imprenditoriale, può vincere la presunzione sfavorevole che viene automaticamente attivata dal lavoratore danneggiato dal provvedimento aziendale.

Così ricostruita la sentenza analizzata, nella sua contorta argomentazione, è indubbiamente creativa nella parte in cui introduce un'esigenza di conoscibilità e di trasparenza, trasferendo sull'imprenditore un onere di motivazione e di prova che l'ordinamento giuridico non prevede affatto, almeno in termini generali. Ma lo è assai meno sul piano contenutistico, dove si traduce in una versione rovesciata della fattispecie civilistica sul motivo illecito determinante: con la differenza che non sarà il dipendente a dovere dimostrare le ragioni illecite sottostanti al provvedimento aziendale, ma sarà quest'ultimo a dovere contenere elementi rassicuranti circa l'insussistenza di motivazioni deprecabili o illecite.

Ovviamente la chiave di volta del sistema diventa il criterio di ragionevolezza: che può prestarsi sia a valutazione coerenti con l'assetto di diritto positivo vigente, sia a valutazioni alternative, se non addirittura eversive.

Ma qui si apre un capitolo di indagine autonoma, particolarmente complessa, che collega la problematica in trattazione ai frequenti impieghi del criterio di ragionevolezza nell'attività giurisdizionale in generale ed, in particolare, quale parametro di valutazione della legittimità costituzionale delle leggi che introducono diversità regolamentari per situazioni di fatto identiche o affini.

Le affinità e le differenze dei due ambiti di applicazione del criterio di ragionevolezza sono sin troppo evidenti per dovere essere esplicitate. Tuttavia, indicata una traccia per proseguire la ricerca, l'indagine può essere a questo punto sospesa, in attesa che la giurisprudenza chiarisca la dimensione effettiva che vorrà affidare al criterio in esame.

Per ora può solo dirsi che il parametro della ragionevolezza, se opportunamente applicato, può costituire un metro accettabile di valutazione delle azioni imprenditoriali che, senza comprometterne la discrezionalità, ne vanifichi quelle manifestazioni palesemente devianti e perciò stesse irragionevoli.

Può essere addirittura marginale indugiare a questo punto su altre discutibili affermazioni contenute nelle sentenze della S.C.: come quando, ad esempio, per legittimare un potere della Magistratura di intervento sugli atti privati, in funzione essenzialmente correttiva ed integrativa di contenuti negoziali, nonché ripristinatoria dei diritti lesi, si richiama ad un criterio equitativo, desunto dall'art. 1374 c.c.: che nella logica codicistica è contemplato quale fonte, peraltro del tutto subalterna, di integrazione del contenuto contrattuale e non certo di legittimazione di un estemporaneo potere di intervento dell'autorità giudiziaria.

9. Considerazione conclusive.

9.1. La ricostruzione sin qui condotta ha evidenziato la sensibile evoluzione della giurisprudenza superiore in materia di poteri imprenditoriali attraverso percorsi logici e categorie ricostruttive non omogenei, ancorché coincidenti nell'obiettivo di consentire un controllo sempre più penetrante sull'esercizio dell'attività manageriale sinanche nei profili più discrezionali. Per meglio dire, la complessa elaborazione giurisprudenziale di quest'ultimo periodo lascia trasparire una tendenza all'integrazione ed all'uso promiscuo delle varie tecniche di intervento accomunate dall'intento di accrescere i margini del sindacato giudiziario.

Se la prospettiva che si è definita "costituzionalistica" è sostanzialmente approdata ad una concezione teleologica del potere imprenditoriale, che deve essere esercitato secondo canoni e modalità esplicative coerenti con i principi ispiratori dell'ordinamento giuridico, e nel rispetto dei valori fondamentali riconducibili alla persona umana, analoga conclusione è rintracciabile nel filone che si è definito "privatistico", segnatamente allorquando le clausole di correttezza contrattuale vengono concepite quali vere e proprie direttive

Poteri imprenditoriali e clausole generali
Giuseppe Ferraro

etico-sociali dell'ordinamento, che si riallacciano a valori metagiuridici di razionalità, di imparzialità, di equità, di giustificatezza, etc.

La diversa tecnica ricostruttiva adoperata può riflettersi significativamente sulla qualificazione dogmatica dei vizi che inficiano l'atto imprenditoriale, nonché sui rimedi esperibili; ma non necessariamente si ripercuote sui risultati perseguiti. Tanto più ove si consideri che frequentemente le diverse tecniche vengono ad integrarsi, allorché le clausole di correttezza contrattuale sono adoperate quali norme di raccordo tra il singolo rapporto negoziale ed i precetti enunciati nel testo fondamentale.

9.2. Un'altro profilo merita di essere evidenziato: il nuovo indirizzo giurisprudenziale prescinde dall'ottica del contratto di lavoro e considera il potere imprenditoriale come un potere o un'autorità originaria e preesistente, che soltanto parzialmente viene disciplinata dal regolamento negoziale (Buoncrisiano, 1986, 191 ss.; Pedrazzoli, 1985, 26 ss.). Per la parte che residua alla disciplina vincolistica esistente, e cioè a dire nella zona franca dell'intervento regolamentare, siffatto potere è vincolato da canoni imponderabili di carattere generale, che trovano fondamento e giustificazione nell'assetto complessivo dell'ordinamento giuridico e nella ricostruzione che di tale assetto può fornire l'interprete.

Si tratta, all'evidenza, di una prospettiva che trascende l'ottica privatistica e contrattualistica del rapporto di lavoro per approdare ad una visione istituzionalistica del potere imprenditoriale.

Nell'assetto descritto, seppure si esclude una concezione funzionale o finalistica dell'impresa, emerge in qualche modo una concezione etico-sociale della posizione imprenditoriale nell'ordinamento giuridico.

9.3. Quanto alle implicazioni, una tale evoluzione giurisprudenziale non può essere in alcun modo sottovalutata, giacché attraversa in orizzontale l'intera legislazione del lavoro, improvvisamente investita da un'esigenza di aggiornamento e di rivisitazione. Ad esempio, se non fosse intervenuta la recente legge del maggio del '90, la stessa sopravvivenza di una concezione liberistica del recesso *ad nutum* dell'imprenditore di cui all'art. 2118 c.c. sarebbe stata difficilmente compatibile con la nuova concezione dei poteri imprenditoriale e con l'esigenza che nelle sue diverse esplicazioni trovi legittimazione e motivazioni adeguate.

Persino quelle manifestazioni del potere azidendale da tempo disciplinate sul piano normativo sono suscettibili di essere rivisitate nel nuovo contesto ideologico-giuridico venutosi a determinare, com'è il caso, ad esempio, del potere disciplinare, dello *ius variandi* e del potere di trasferimento geografico da parte dell'imprenditore.

Soffermandoci un attimo, a titolo esemplificativo, su questo ultimo istituto, per la maggior semplicità di trattazione, è abbastanza prevedibile che in sede di individuazione delle "comprovate ragioni tecniche organizzative e produttive" giustificative del trasferimento, l'imprenditore non possa più limitarsi ad illustrare delle generiche esigenze aziendali, ma dovrà dimostrare che esse sono ragionevoli e credibili, da un punto di vista tecnico, ed equidistanti, da un punto di vista sociale. In altri termini sarà indispensabile che la scelta del lavoratore da trasferire, per non apparire ingiustamente discriminatoria, sia anche il risultato di una comparazione imparziale tra la posizione dei lavoratori implicati.

9.4. Sinanche l'autonomia collettiva è investita dai nuovi indirizzi giurisprudenziali, sia sotto il profilo dell'ammissibilità di trattamenti economici e normativi differenziati, specie a livello aziendale, sia sotto il profilo della verifica degli equilibri regolamentari concordati in sede sindacale.

D'altro canto, sotto altro profilo, è abbastanza evidente che questa nuova stagione di protagonismo giudiziario si collega strettamente, e trova alimento, nella crisi del sistema di relazioni industriali disegnato dallo statuto dei lavoratori, che affidava alle grosse confederazioni sindacali un ruolo di mediazione e di perequazione tra i vari interessi categoriali e valorizzava tecniche flessibili e dinamiche di tutela degli interessi dei lavoratori.

Il superamento di una concezione politico-istituzionale del sindacato, che ha come protagonisti i grossi agglomerati confederali, unitamente alla frammentazione dell'interesse collettivo in una miriade di associazioni settoriali e di matrice corporativa, se lascia intravedere una nuova morfologia di relazioni sindacali, rilancia, specie nella fase transitoria, immediatamente il garantismo individualistico istituzionalmente esercitato dall'autorità giudiziaria.

9.5. Ovviamente, a parte le perplessità teoriche più volte manifestate, i rischi di una tale prospettiva sono abbastanza evidenti ed alquanto ben conosciuti: essi si riallacciano non soltanto alle riserve di carattere generale in ordine ad un impiego pervasivo ed eclettico

delle clausole generali ed al rischio di “una sorta di orgia giurisdizionale” (Castronovo, 1986, 31), ma ai pericoli che vengano intaccati equilibri ormai assestati e compromesse delicate prerogative di organizzazione e di gestione aziendale. Non è infatti da escludere che un controllo diffuso, incentrato sui criteri elastici della ragionevolezza e della conformità alle direttive del sistema, possa investire valutazioni tecniche e di opportunità di pertinenza esclusiva del ceto imprenditoriale. Ciò potrebbe effettivamente determinare quel processo di “pubblicizzazione” strisciante delle imprese private, con i conseguenti effetti di appiattimento e di burocratizzazione da molti deprecati (Mazzotta, 1987).

Ma, come già si è anticipato, la chiave di volta del sistema diventa il criterio di ragionevolezza: esso, con tutta la sua carica problematica e con le potenzialità divergenti che vi sono implicite, rinvia comunque ad una funzione innovativa della Giurisprudenza di tipo creativo e casistico secondo il modello anglosassone.

Soltanto l'elaborazione che si andrà a sviluppare potrà allora chiarire la portata effettiva del criterio in questione e consentire quindi di ricostruire i margini di scostamento dal sistema di ripartizione dei poteri pubblici disegnato dal testo costituzionale (su cui v. anzitutto artt. 101 e 102 cost.).

Poteri imprenditoriali e clausole generali
Giuseppe Ferraro

Assanti, *Clausole generali e divieti di discriminazione: l'equilibrio precario della giurisprudenza di legittimità*, RGL 1988, II, 364;

Balletti, *La cooperazione del datore all'adempimento dell'obbligazione di lavoro*, Padova, Cedam, 1989;

Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984;

Belvedere, *Le clausole generali tra interpretazione e produzione di norme*, PD 1988, 631;

Bessone, D'angelo, *Buona fede* (voce), in *Enc. giur. Trec.*, Roma, 1988;

Bianca, *Le autorità private*, Napoli, Jovene, 1977;

Id., *La nozione di buona fede quale regola di comportamento*, RDC 1983, 205;

Bigliazzi Geri, *Contributo ad una teoria dell'interesse legittimo nel diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1967;

Buoncrisiano, *Profili della tutela civile contro i poteri privati*, Padova, Cedam, 1986;

Id., *Brevi osservazioni sui problemi sostanziali e processuali dei concorsi privati nella più recente giurisprudenza di legittimità*, GI 1987, I, 803.

Castronovo, *L'avventura delle clausole generali*, RCDP 1986, 21;

Cerri, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1976;

Chieco, *Principi costituzionali, non discriminazione e parità di trattamento: recenti sviluppi della giurisprudenza*, RGL 1989, I, 447;

Criscuoli, *Buona fede e ragionevolezza*, RDC 1984, I, 709;

De Luca, *Nota a Corte Cost. n. 103/1989*, FI 1989, I, 2105;

Di Majo, *Limiti ai poteri privati nell'esercizio dell'impresa*, RGL 1983, I, 354;

Id., *Obbligazioni in generale*, Bologna, 1985;

Id., *La tutela civile dei diritti*, Milano, Giuffrè, 1987;

Fanelli, *Limiti dei poteri privati nell'esercizio dell'impresa: profili giurisprudenziali*, in *Studi in memoria di D. Napoletano*, Milano, Giuffrè, 1986, 325;

Galgano, *Art. 41*, in *Commentario della Costituzione a cura di Branca*, Artt. 41-44. Rapporti economici, Bologna-Roma, 1982, 3;

Ghera, *L'esecuzione diretta e indiretta nel diritto del lavoro*, in Mazzamuto (a cura di), *Processo e tecniche di attuazione dei diritti*, II, Napoli, Jovene, 1989, 1077;

Iannotta, *Atti non autoritativi ed interessi legittimi. Il sindacato sul comportamento della P.A. nella giurisdizione sul pubblico impiego*, Napoli, Jovene, 1984;

Lombardi, *Potere privato e diritto fondamentale*, Torino, 1970;

Mazzotta, *Enti economici privati: alla ricerca di una regola di diritto*, RIDL 1987, I, 189;

Id., *La Cassazione e i concorsi privati: cosa c'è dietro l'angolo?*, FI 1987, I, 2987;

Mengoni, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, RCDP 1986, 5;

Nanni, *La buona fede contrattuale*, Padova, Cedam, 1987;

Natoli, *Limiti costituzionali all'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1955;

Id., *L'attuazione del rapporto obbligatorio*, t. 1, *Il comportamento del creditore*, in *Trattato di diritto civile e commerciale diretto da Cicu e Messineo*, XVI, Milano, Giuffrè, 1974;

Id., *La Corte Costituzionale e la parità di trattamento*, RGL 1989, II, 7;

Pasetti, *Parità di trattamento e autonomia privata*, Padova, Cedam, 1970;

Pedrazzoli, *Democrazia industriale e subordinazione*, Milano, Giuffrè, 1988;

Bibliografia

Poteri imprenditoriali e clausole generali

Giuseppe Ferraro

Bibliografia

Pera, *Sulla parità di trattamento tra i lavoratori*, RIDL 1989, II, 396;

Pizzorusso, *Clausole generali e controllo di costituzionalità delle leggi*, PD 1988, 655;

Rescigno, *Il principio di uguaglianza nel diritto privato*, in *Persona e Comunità*, Bologna, Il Mulino, 1966, 351;

Rodotà, *Le fonti di integrazione del contratto*, Milano, Giuffrè, 1970;

Id., *Il tempo delle clausole generali*, RCDP 1987, 709;

Roselli, *Clausole generali: l'uso giudiziario*, PD 1988, 667;

Sandulli A.M., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, DS 1975, 561;

Santoro-Passarelli G., *Impresa, contratto collettivo, concorsi privati*, in *G.I.* 1981, IV, 209;

Id., *I concorsi privati: una fattispecie in via di assestamento*, in *MGL* 1989, 289;

Smuraglia, *La Costituzione ed il sistema di diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 1958;

Spagnuolo Vigorita, *Relazione*, in Atti del Convegno "Atti discriminatori nel diritto del lavoro". Bari 11-16 novembre 1979, a cura del Consiglio Superiore della Magistratura, Ufficio studi e documentazione, Roma 1983, 20;

Scognamiglio, *Considerazioni sulla sentenza n. 103/1989 della Corte Costituzionale in tema di parità di trattamento retributivo tra i lavoratori subordinati*, MGL 1989, 127;

Tullini, *Buona fede e correttezza nell'amministrazione del rapporto di lavoro (spunti per una ricerca)*, RTDPC 1987, 870;

Ventura, *Il principio di eguaglianza nel diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 1984;

Zoli, *La tutela delle posizioni "strumentali" del lavoratore*, Milano, Giuffrè, 1988.

Il diritto delle relazioni industriali in vista dell'Europa 1992: una prospettiva italiana (*)

Marco Biagi

Sommario

1. Introduzione. **2.** Il diritto del lavoro italiano e la Cee: un ritardo incolmabile? **3.** Lo spazio sociale europeo nel dibattito italiano e internazionale: sogno o realtà? **4.** Materiali per un diritto del lavoro europeo: quale ruolo per l'Italia? **5.** Conclusioni e prospettive.

1. Introduzione.

Per fare il punto sulle prospettive connesse all'appuntamento del 1992 per quanto riguarda il diritto delle relazioni industriali (1), sembra opportuno, in un'ottica italiana, rispondere ad almeno tre ordini di quesiti. Le risposte, necessariamente assai sintetiche, costituiranno l'oggetto di questo breve rapporto.

Occorre innanzitutto chiedersi qual'è lo stato applicativo delle direttive emanate dalla Cee nell'area del diritto del lavoro, almeno con riferimento a quelle più importanti. Nel contempo val la pena discutere se il ritardo riscontrato sia incolmabile ed in che modo il sistema italiano possa eventualmente riguadagnare il tempo perduto.

In secondo luogo sarà interessante riferire come viene generalmente visto in Italia il dibattito internazionale circa la possibilità di realizzare uno spazio sociale europeo. L'attenzione è molto viva in proposito e converrà riassumere i principali argomenti che si confrontano. Tale ricognizione è legata al terzo quesito al quale ci si propone di dare una risposta, quali siano cioè i materiali su cui costruire un diritto del lavoro europeo. Si tratterà in altre parole di identificare le materie che in futuro più di altre potrebbero essere oggetto di armonizzazione in sede comunitaria e di ricercare il possibile ruolo italiano.

In tal modo non si soddisfa certo la curiosità scientifica di chi vorrebbe forse sapere di più sull'attuale stato del diritto del lavoro e delle relazioni industriali in Italia. Ma non sembra questo lo scopo dell'incontro a cui sono riferite le riflessioni che seguiranno. L'incarico che ci è stato dato è quello di guardare all'Europa, sia pure secondo la prospettiva nazionale. Ed il primo impegno deve allora essere di metodo, quello cioè di evitare di perdersi su lunghe descrizioni sui singoli casi nazionali. Per far questo ci sono altre sedi e non mancano certo le informazioni. Lo sforzo di essere davvero europeo è per un giurista, figlio solitamente di un'educazione ben poco orientata verso l'internazionalizzazione, un compito più arduo rispetto agli altri scienziati sociali. Non per questo però ci è concesso di sottrarci ad un impegno culturale davvero avvincente.

(*) Il testo riproduce la relazione presentata dall'A. a Francoforte in occasione di un seminario internazionale dal titolo "Europa '92 - eine Herausforderung an das Arbeitsrecht" organizzato il 25 e 26 settembre 1989 dalla Akademie der Arbeit e dall'Università Johann Wolfgang Goethe.

(1) Cfr. in generale sulla tematica B. Hepple, *The Crisis in EEC Labour Law*, in *ILJ*, 1987, n. 3, p. 77.

note

171

2. Il diritto del lavoro italiano e la Cee: un ritardo incolmabile?

La tendenza al catastrofismo è una caratteristica ben nota degli italiani. Penso che pochi popoli nutrano una simile tendenza a parlar male di se stessi, quasi compiacendosi di uscire umiliati dai confronti internazionali. Ebbene, una volta tanto almeno, un giudizio drastico non sarebbe davvero fuori luogo con riferimento al bilancio delle direttive comunitarie ratificate dal Parlamento italiano. Nell'area degli affari sociali (comprensiva del diritto del lavoro) la legislazione italiana può dirsi pressoché al passo con le direttive comunitarie solo in materia di parità di trattamento di uomini e donne in materia di lavoro, grazie alla legge 9 dicembre 1977, n. 903. Forse anche in questa materia ci sono alcuni profili di non completa attuazione, ma nel complesso si tratta di un'area sufficientemente "europeizzata", specie tenendo anche conto dell'attuale vivace dibattito sulle azioni positive e del ruolo assai efficace svolto dai "consiglieri di parità" nell'ambito delle diverse strutture pubbliche, nazionali e locali, preposte al governo del mercato del lavoro.

Il quadro si fa subito desolante non appena si guardi alle tre direttive "maggiori" negli affari sociali: la direttiva del 17 febbraio 1975 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi, quella del 14 febbraio 1977 riguardante il mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti ed infine quella emanata il 20 ottobre 1980 per provvedere alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro. Nessuna di queste direttive è infatti finora stata recepita nell'ordinamento italiano mediante ratifica parlamentare nonostante le ripetute (!) condanne da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

Se si dicesse che questa situazione è in Italia fonte di imbarazzo o, più ancora, di preoccupazione, si affermerebbe una cosa non vera. Il problema risiede proprio nel fatto che queste inadempienze, evidenziate dalle condanne della Corte, non hanno provocato alcuna reazione di rilievo. Se forse è comprensibile in proposito (anche se nient'affatto condivisibile) un certo disinteresse del fronte imprenditoriale ed è del pari per nulla sorprendente la generica e poco persuasiva promessa di provvedere in proposito dei vari Governi che si sono succeduti in questi anni, appare invece assolutamente incredibile la mancanza di incisive iniziative di protesta da parte delle organizzazioni sindacali, specie tenendo conto del forte ruolo che esse ancora esercitano in Italia, anche per la loro capacità di influenzare il processo decisionale politico.

Eppure è proprio così. Questa legislazione comunitaria, forse la più significativa nell'area degli affari sociali, non ha ancora ricevuto attuazione. Talvolta tale inadempienza ha dato addirittura luogo ad episodi ridicoli come nel caso della tutela dei lavoratori contro l'insolvenza del datore di lavoro. Nel 1982 infatti è stata approvata dal Parlamento italiano una nuova legge sul trattamento di fine rapporto (precedentemente denominata indennità di anzianità) ed è stato così costituito un Fondo di Garanzia per assicurare ai lavoratori la percezione di tale indennità anche nel caso di dissesto finanziario dell'impresa. L'occasione non avrebbe potuto essere più propizia per attuare la direttiva Cee ed estendere la tutela del Fondo anche ai crediti di natura salariale, così come prescritto dalla direttiva emanata meno di due anni prima. Invece ciò non avvenne e, circostanza addirittura grottesca, semplicemente per un difetto di informazione sulle più recenti evoluzioni del diritto Cee da parte dei tecnici che prepararono il testo della legge italiana del 1982. Non si tratta di una maldicenza o del gusto perverso (tutto italiano, come si è già detto) di parlar male del proprio paese. Si dice che questa imbarazzata ammissione sia stata fatta dal rappresentante legale dell'Italia di fronte ai giudici della Corte di Giustizia che lo interrogavano nel corso delle udienze del processo che è poi ineluttabilmente sfociato nella sentenza di condanna di alcuni mesi fa.

Ignoranza? Mancanza di sensibilità rispetto ai temi comunitari? Assenza di un clima culturale favorevole? Limiti di una cultura giuridica ancora troppo provinciale? Forse tutti questi elementi ed altri ancora possono spiegare il fatto che il Parlamento italiano stia tuttora discutendo una legge per l'attuazione delle tre direttive sopra richiamate. Di tratta di un testo che è stato approvato dal Senato nel corso del 1988 e che la Camera dei Deputati non è ancora riuscita a varare definitivamente.

Un certo pessimismo è d'obbligo quanto ad una rapida approvazione di questo progetto, almeno per due ordini di ragioni. Innanzitutto non si tratta di una semplice legge di ratifica. Il Governo ha infatti a suo tempo presentato al Parlamento un progetto assai composito per regolare materie quali la Cassa integrazione guadagni, la mobilità dei lavoratori, i trattamenti di disoccupazione, nonché il governo del mercato del lavoro. Il progetto dunque

suscita un vivace dibattito e sono numerosi gli oppositori o, almeno, i critici rispetto a parti che nulla hanno a che fare con l'attuazione del diritto comunitario. Dunque una strategia che il Governo aveva forse ideato per guadagnare tempo (un solo progetto, anziché numerosi, per accorciare la discussione parlamentare) si sta rivelando nei fatti assolutamente controproducente.

La seconda ragione che induce ad un certo pessimismo riguarda l'accusa che è stata mossa dal fronte imprenditoriale al Governo di attuare le direttive Cee con uno spirito di eccessivo rigore, appesantendo i vincoli e i limiti per le imprese più di quanto facciano gli stessi testi comunitari. Un esempio chiarirà meglio il significato del dibattito. All'art. 6, 2° comma, della direttiva n. 61/1977 in tema di tutela dei lavoratori in caso di trasferimento di imprese, si afferma che il cedente deve informare i rappresentanti dei lavoratori (circa i motivi del trasferimento, le conseguenze giuridiche economiche e sociali, nonché le misure previste nei confronti dei lavoratori) *in tempo utile* prima dell'attuazione del trasferimento.

La proposta del Governo italiano, interpretando questa espressione, è che l'informazione debba avvenire 25 giorni prima del perfezionamento dell'operazione. La motivazione addotta è stata quella di sottrarre l'inciso 'in tempo utile' alle mutevoli ed incerte interpretazioni della giurisprudenza, dando invece a tutti i soggetti coinvolti chiarezza procedurale, specie per quanto riguarda i tempi. I rappresentanti delle imprese obiettarono che nessuna operazione di trasferimento sarà in concreto possibile rendendo pubblica la notizia (cioè informandone i rappresentanti dei lavoratori) con tanto anticipo. Essi notano che negli altri paesi europei non si sono avute ratifiche "peggiorative" per le imprese (cioè più garantistiche per i lavoratori) e che quindi il Governo italiano porrebbe gli operatori economici in condizione di svantaggio.

Il clima è dunque ben poco favorevole anche se si possono nutrire alcune speranze in un prossimo miglioramento, quantomeno sotto il profilo degli strumenti istituzionali, collegate alla cd. "legge comunitaria". Sembra trattarsi di un primo passo verso una vera o propria "sessione parlamentare" (una volta all'anno), anche se sarà inevitabile (sia per il consistente arretrato, sia per l'incremento nella produzione di normativa comunitaria), il ricorso allo strumento della delega legislativa.

Se si dovesse dunque tener conto solo del grado di recezione delle direttive comunitarie, il diritto del lavoro italiano sembrerebbe irrimediabilmente arretrato. Non è il caso di tentare difese di ufficio per attenuare la responsabilità di un ritardo che appare ingiustificabile e che deve essere censurato, sul piano giuridico non meno che su quello politico-sindacale. Tuttavia i giuristi del lavoro sanno bene che la legge non è affatto l'unica fonte di cui si debba tener conto quando si giudica il quadro istituzionale delle relazioni industriali di un paese. E l'Italia è ben nota fra i comparatisti per essere un sistema altamente informale. Perderebbe davvero il suo tempo chi volesse giudicare il diritto italiano del lavoro (specie quello collettivo) tenendo conto solo dei testi legislativi. La ricchezza della contrattazione collettiva (estesa ormai a tutti i settori produttivi, anche per la presenza di numerose associazioni imprenditoriali rappresentative delle imprese di ogni tipo e dimensione) è tale da costituire un insieme di regole davvero ampio e comunque sufficiente per garantire un alto livello di tutela dei lavoratori italiani (2).

Tuttavia sono proprio le parti sociali a rendersi conto che se l'informalità può rappresentare flessibilità nella regolamentazione dei rapporti collettivi di lavoro, possono sopraggiungere situazioni in cui essa si traduce in instabilità e quindi in un elemento di debolezza del sistema. L'informalità delle relazioni industriali italiane non aveva accusato per molti anni segni di logoramento fino a quando (sin dalla prima metà degli anni '80) è venuto meno l'elemento di coesione rappresentato dall'unità di azione delle tre più grandi confederazioni sindacali le quali hanno nel contempo iniziato a perdere capacità rappresentativa (specie nel pubblico impiego ovvero in settori chiave dell'economia come i trasporti) a vantaggio di sindacati minori (od anche di comitati di base non a natura associativa) che hanno dato luogo ad una insopportabile conflittualità. Ecco perché (in una sintesi che impoverisce il vivace dibattito culturale in corso) si parla moltissimo di "nuove regole", si cerca cioè intensamente di introdurre principi regolatori dei rapporti collettivi in diverse aree: dall'elezione delle rappresentanze dei lavoratori sul luogo di lavoro ai rapporti tra i contratti collettivi di diverso livello, dalle procedure di raffreddamento dei conflitti ad una vera regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi essenziali.

Una prospettiva
italiana
Marco Biagi

(2) Cfr. T. Treu, *Le relazioni industriali nell'impresa di una prospettiva europea*, in *IS*, 1989, n. 13, p. 6 ss.

Una prospettiva

italiana

Marco Biagi

Non è dunque l'attività legislativa, così poco efficiente e lenta, a poter avvicinare, almeno nell'immediato futuro, il diritto del lavoro italiano a quello europeo. È più realistico pensare che potranno essere intese di ampio respiro fra confederazioni imprenditoriali e sindacali ad introdurre innovazioni. In aggiunta agli esempi proposti più sopra, si possono menzionare gli ormai numerosi accordi, specie a livello aziendale, che prevedono un collegamento fra produttività e/o redditività dell'azienda e le retribuzioni dei lavoratori. Si tratta ancora di sperimentazioni che incontrano l'opposizione di una parte non trascurabile del movimento sindacale. Tuttavia appare evidente che le imprese italiane cercano il più possibile di "internazionalizzare" le relazioni industriali, rimuovendo quegli ostacoli che possono frapporsi ad una propria competitività sui mercati esteri e fra questi, non c'è dubbio, va annoverata una struttura salariale ancora troppo rigida. Basterà questo esempio per lasciare intendere tutta la dinamicità della contrattazione collettiva italiana.

Il ritardo del diritto del lavoro italiano nell'adeguarsi a quello comunitario si spiega dunque in questo modo. Sul piano della produzione legislativa il pessimismo è d'obbligo, ma guardando all'insieme dello sviluppo dei rapporti collettivi di lavoro l'impressione è dunque diversa. È forse ancora utile sottolineare il rapido processo di "internazionalizzazione" che ha recentemente caratterizzato le organizzazioni sindacali italiane. Non ci si riferisce tanto alla Cisl e alla Uil (sindacati, rispettivamente di originaria matrice cattolica ed a maggioranza socialista), da tempo attestate su posizioni favorevoli ad una piena integrazione europea, quanto alla Cgil, organizzazione a maggioranza comunista con una minoranza interna ad orientamento socialista. Originariamente affiliata alla Federazione Sindacale Mondiale, ha già da molti anni mutato la propria posizione in quella di semplice osservatore, ottenendo nel contempo di aderire a pieno titolo alla Confederazione Sindacale Europea. Ancor più recentemente la Cgil ha anche chiesto di poter entrare a far parte del Trade Union Advisory Committee dell'OCSE.

Alcune novità si notano anche osservando il contenuto del dialogo fra le parti sociali. Pur se troppo spesso il dibattito sull'"Europa 1992" è intriso più di retorica che altro, imprenditori e sindacati hanno iniziato ad incontrarsi fin dal gennaio 1989, su invito del Ministro del Lavoro, per discutere di temi europei (3). Certo si sono registrate divergenze di vedute molto evidenti. Ad esempio per quanto riguarda lo statuto della società europea gli industriali italiani temono che iniziative in questo campo si risolvano solo in ulteriori intralci alla gestione aziendale. Tuttavia sono apparse più significative le convergenze. In un comunicato congiunto le parti hanno sottolineato "la determinazione comune ... alla realizzazione della dimensione sociale del grande mercato", istituendo a tal fine dei gruppi di lavoro tripartiti, presso il Ministero del Lavoro, con l'incarico di studiare i diversi aspetti sociali del Mercato Unico. Interessante è notare ancora che industriali e sindacati italiani sembrano considerare un pericolo reale quello che viene definito *social dumping*, concordano cioè sul fatto che le diversità di regolamentazioni sociali e sindacali possono rendere l'attività economica più difficile e complessa in un paese piuttosto che in altri, traducendosi per quel paese in una minor spinta allo sviluppo ed in una inferiore attrazione dei capitali in libera circolazione. Ambedue le parti auspicano quindi un'azione di armonizzazione delle diverse legislazioni nazionali.

Certo non è molto e comunque si tratta di dichiarazioni a cui devono seguire decisioni concrete che ancora si attendono. L'impressione è comunque che più si avvicina il traguardo del 1992, più le parti sociali saranno stimolate a supplire con una dinamica iniziativa contrattuale all'inerzia legislativa (4).

3. Lo spazio sociale europeo nel dibattito italiano e internazionale: sogno o realtà?

A prescindere dai ritardi fin qui evidenziati con riferimento al passato, quali reazioni suscita in Italia il dibattito internazionale sullo spazio sociale europeo? Si tratta semplicemente di un sogno ovvero è una prospettiva destinata, con gradualità e nel tempo, a trasformarsi in realtà? Qualcuno osserva che la mancata estensione del metodo di decisione a maggioranza qualificata agli affari sociali ha rappresentato la condanna a morte di un reale processo di

note

(3) Cfr. la nota *Consultazioni del Ministro del Lavoro con imprenditori e sindacati sulla politica sociale europea*, in *Panorama Sindacale*, supplemento a *IS*, 1989, gennaio, p. 5 ss. Sulla posizione imprenditoriale v. in particolare *Gli imprenditori italiani per l'Europa*, in *Asap. Not.*, 1989, giugno, n. 42, p. 46.

(4) Cfr. D. Valcavi, *Il dialogo sociale comunitario*, in *SImp*, 1989, gennaio-marzo, p. 55 ss.

armonizzazione a livello europeo del diritto del lavoro. Si troverà sempre un ministro del lavoro fra i 12 che si opporrà ad innovazioni reali in quest'area: al di là della Manica ma anche sul Continente.

Insomma l'unica certezza che l'Atto Unico Europeo ci offrirebbe (derogando eccezionalmente al principio di unanimità) sarebbe quella di una serie di interventi normativi in tema di sicurezza e salute dei dipendenti sul luogo di lavoro. Viene infatti sostenuta tesi secondo cui nel concetto di sicurezza possono ricondursi pressoché tutti gli aspetti del diritto del lavoro. Infatti se i salari sono troppo bassi, il lavoratore avrà mezzi insufficienti per nutrirsi; se l'orario di lavoro sarà troppo lungo, il fisico resterà logorato; e così via. Insomma condizioni di lavoro criticabili nuocerebbero sempre all'integrità fisica del dipendente. Ma si tratta di soluzioni che destano notevoli perplessità.

Le difficoltà non mancano e sono di tutto rilievo. Rispetto ai paesi del nord Europa l'Italia avverte tutto il peso della diversità delle tradizioni culturali cui l'area giuridica non rimane certo estranea. Anche ipotizzando di realizzare istituzioni con la stessa denominazione, esse funzionerebbero diversamente nei vari contesti. In secondo luogo una vera armonizzazione in numerose aree del diritto del lavoro rischierebbe di sfociare in una politica negativa per taluni tipi di imprese che potrebbero non reggerne le conseguenze. Se si considerano le imprese di piccola o piccolissima dimensione, il caso italiano mette in guardia contro soluzioni generalizzate. La delicatezza della materia costituisce insomma un terzo ordine di difficoltà nel senso che gli Stati membri appaiono estremamente gelosi delle loro prerogative. E non a torto in quanto (quarto ordine di problemi) nessuna legislazione sul lavoro ha probabilità di effettiva applicazione se non gode del preventivo consenso delle parti sociali. In Italia questa regola ha avuto applicazioni esasperate che spesso hanno di fatto paralizzato il processo legislativo. Ma è indubbio che la normativa Cee ha possibilità di successo solo se vi sia una reale adesione degli imprenditori e dei sindacati.

Internazionalizzazione dei problemi non significa dunque necessariamente internazionalizzazione delle soluzioni. Fra l'altro gli industriali di tutti i paesi (non esclusi quelli italiani) sono ben poco disposti a concedere qualcosa in termini di accentramento delle decisioni economiche, si tratti di relazioni industriali nazionali oppure a livello Cee. Insomma sembrerebbero esservi tutte le premesse perché nell'ambito del Mercato Unico Europeo il quadro giuridico delle relazioni industriali resti il principale elemento di diversità e quindi anche di concorrenza potenziale tra le imprese.

Un certo pessimismo potrebbe poi essere alimentato dal fatto che in sede ufficiale Cee, nel documento intitolato "La dimensione sociale del mercato interno" (5), si considera "infondato il timore di un dumping sociale generalizzato". Come si è già osservato, non pare essere questo il punto di vista degli industriali e dei sindacati italiani, almeno stando alle dichiarazioni ufficiali prima sunteggiate. Ed in effetti si può essere d'accordo con il documento Cee quando rileva che "tutte le differenze tra i costi salariali o tra le condizioni di lavoro non incidono sul libero gioco della concorrenza e che pertanto non vanno considerate come fenomeni di 'concorrenza sleale' o 'dumping sociale'" (6). Invece non pare sufficiente sottolineare che "i paesi comunitari hanno, senza eccezioni, sistemi istituzionali di regolamentazione delle condizioni di lavoro che presentano un'analogia ... fondamentale" in quanto "fanno parte di sistemi politici democratici in cui l'assetto legislativo è fissato da rappresentanti eletti liberamente dai cittadini e in cui è pienamente acquisita la libertà di organizzazione dei lavoratori" (7).

In realtà un ragionamento del genere servirebbe semmai a porre le premesse per un tentativo assai più convinto di armonizzazione dei sistemi europei che in effetti condividono queste premesse di fondo. Il rischio del dumping sociale non sembra essere poi così remoto come il documento comunitario vorrebbe lasciar credere e non può comunque essere identificato solo con situazioni di "economia sommersa".

Comunque è innegabile che anche nel dibattito italiano l'opportunità di una specifica politica sociale europea annoveri critici e sostenitori. Vediamone rapidamente gli argomenti principali.

Quanti si oppongono o, meglio, sono scettici circa l'utilità di un vero spazio sociale europeo sostengono che i diversi sistemi sono troppo diversi tra loro per immaginare che un tentativo

Una prospettiva
italiana
Marco Biagi

(5) Cfr. Commissione delle Comunità Europee, *La dimensione sociale del mercato interno*, Documento di lavoro della Commissione, Bruxelles, 1° settembre 1988, p. 26 *ter*.

(6) Cfr. Commissione delle Comunità Europee, *op. cit.*, p. 26.

(7) Cfr. Commissione delle Comunità Europee, *op. cit.*, p. 26 *ter*.

Una prospettiva

italiana

Marco Biagi

di armonizzazione possa avere qualche probabilità di successo. Fra l'altro, si osserva, non fanno certo difetto norme di diritto internazionale del lavoro che potrebbero già oggi essere utilizzate. Non manca poi la preoccupazione di carattere economico di chi mette in evidenza il pericolo che un'armonizzazione legislativa in materia sociale si traduca in una perdita di competitività delle imprese sui mercati internazionali nei confronti della concorrenza americana e giapponese. Infine forse la cattiva coscienza di un paese inadempiente come l'Italia fa dire a qualcuno che le direttive Cee sono confuse, non aggiungono nulla di nuovo e che la tutela assicurata ai lavoratori dalla contrattazione collettiva è sufficiente. L'esempio offerto più frequentemente in proposito è forse quello dei licenziamenti collettivi: pur senza una legge attuativa della direttiva Cee, la contrattazione collettiva e la giurisprudenza hanno reso nient'affatto facile per l'imprenditore attuare una riduzione di personale.

I fautori dell'esigenza di tentare almeno un graduale avvicinamento dei diversi sistemi di relazioni industriali si affidano innanzitutto al già ricordato rischio del dumping sociale. Affinché la competizione sui mercati internazionali avvenga correttamente occorre che essa non sia disturbata da condizioni di mercato interno e comunque da regole del gioco troppo diversificate. Nessuno sostiene l'opportunità di normative identiche, ma molti sottolineano la necessità di discipline almeno comparabili. Del resto gli attuali strumenti a disposizione non sembrano sufficienti. Le legislazioni nazionali, da un lato, non possono certo regolare rapporti di lavoro che sempre più assumeranno carattere transnazionale; dall'altro, convenzioni di carattere internazionale come quelle dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro non sono utilizzabili, in quanto sono state elaborate con riferimento a paesi di tutto il mondo, industrializzati ed in via di sviluppo, ad economia di mercato e di piano.

Ogni euforia sul 1992 è dunque fuori luogo ma sarebbe nel contempo sbagliato considerare una perdita di tempo la riflessione sulle prospettive che si possono schiudere. Osservando la situazione europea dal punto di vista italiano non si può non rilevare che una maggiore flessibilità nella regolamentazione dei rapporti di lavoro costituisce una tendenza piuttosto generalizzata. In altre parole, pur con diversità di tecniche e differente incisività, si è proceduto un po' ovunque ad una riduzione del nucleo protettivo del diritto del lavoro, specie nelle sue aree più obsolete ed esposte alle sollecitazioni del mercato. Anche in Italia alla strenua difesa della stabilità del posto di lavoro del dipendente ad orario pieno con un contratto a tempo determinato si è sostituita una normativa più moderna che concede maggiore spazio ad altri tipi di lavoro (a tempo parziale, contratti speciali per l'occupazione e la formazione professionale dei giovani, etc.). Dunque esistono tendenze internazionali che potrebbero essere convenientemente incoraggiate o, meglio ancora, orientate con strumenti di intervento appropriati.

La riflessione si sposta a questo punto proprio sugli strumenti. Significativamente del resto le misure di 'flessibilità controllata' di cui l'esperienza comparata europea si è arricchita nell'ultimo decennio hanno proposto con successo l'utilizzazione congiunta della legge e della contrattazione collettiva, rifiutando in genere pratiche deregolatorie unilaterali affidate al datore di lavoro ed interventi di natura esclusivamente legislativa.

Non a caso lo strumento delle direttive Cee non è più riuscito negli ultimi anni a regolare nuove tematiche di tipo 'promozionale' (orario di lavoro, lavoro a tempo parziale, etc.) dopo aver esaurito la spinta di tipo 'difensivo' della seconda metà degli anni '70 (licenziamenti collettivi, trasferimenti di impresa, insolvenza del datore di lavoro). La scarsa duttilità delle direttive ad affrontare le tematiche degli anni '90 nelle relazioni industriali europee non sorprende dunque troppo ove si consideri che anche la legge nazionale si è rivelata strumento per più versi inadatto, quantomeno in sistemi come l'Italia che non possono certo dimenticare da un giorno all'altro la propria tradizionale prassi di informalità. Molti osservatori ripongono le proprie speranze nel 'dialogo sociale' (8), anche nella prospettiva di pervenire alle 'relazioni convenzionali' di tipo transnazionale di cui parla ora l'art. 118 B del Trattato. Anche a tale proposito si fronteggiano detrattori e sostenitori. Secondo qualcuno 'dialogo sociale' è espressione priva di senso in quanto non è possibile immaginare a livello europeo una vera trattativa fra associazioni imprenditoriali e organizzazioni di lavoratori. Inteso come contrattazione collettiva di tipo sovranazionale viene dunque giudicato poco più di un'illusione o comunque alla stregua di una prospettiva non attuale in quanto le organizzazioni internazionali dell'una e dell'altra parte non hanno

(8) Cfr. S. Macciò, *Verso una 'dimensione sociale' comunitaria*, in *IS*, 1989, n. 34, p. 13 ss.

ricevuto alcun mandato a negoziare e non si notano particolari forme di solidarietà fra imprenditori e lavoratori di diversi paesi.

Ma, a giudizio di molti, è proprio il dialogo sociale che può costituire lo strumento per realizzare quello spazio sociale europeo che è difficile immaginare semplicemente costituito sulla base di direttive. Anche se i fautori troppo spesso indulgono ad una retorica di maniera, dove la fede europeistica viene proclamata senza prospettare alcun programma concreto, resta il fatto che il tavolo di Val Duchesse ha quantomeno stabilito un canale di comunicazione ed è riuscito a creare punti di accordo impensabili fino a pochi anni fa. Sulla base delle intese già raggiunte (e, auspicabilmente, concluse in futuro) sarà senza dubbio più facile per le autorità comunitarie progettare le politiche sociali che potranno eventualmente (ma non necessariamente) tradursi in direttive.

Più che pensare a sistemi di contrattazione collettiva transnazionali che appaiono troppo distanti anche secondo una valutazione estremamente ottimistica, quando si parla di dialogo sociale conviene riferirsi al necessario accertamento preventivo del consenso delle parti sociali che dovrebbe precedere, anche nelle esperienze nazionali, l'emanazione di leggi in materia sociale. Una visione troppo riduttiva? Non sembra, perché le intese raggiunte a Val Duchesse o comunque in momenti analoghi della vita comunitaria possono esercitare una relevantissima influenza anche sui sistemi nazionali di contrattazione collettiva, stimolandoli proprio nella direttiva dell'armonizzazione.

Il dialogo sociale dovrebbe dunque essere inteso, al di là di ogni inutile retorica ed euforiche aspettative, come una fase procedurale in cui le due parti raggiungono intese che facilitano, dal punto di vista procedimentale e sostanziale nel contempo, l'attività legislativa comunitaria e favoriscono il progressivo ravvicinamento del quadro istituzionale dei diversi sistemi di relazioni industriali. Una prospettiva dunque che respinge una prassi unicamente di tipo regolatorio-legislativo e che opta decisamente per un'intelligente utilizzazione congiunta di interventi pubblici promozionali (il termine più esatto in proposito sembra essere quello di "direttive quadro") e di intese sociali a livello nazionale. Il tutto, si ripete, favorito dal consenso raggiunto dalle forze sociali (e non solo dai Governi) in sede comunitaria.

L'Europa delle relazioni industriali non può essere circoscritta ad un dibattito fra Governi. Se la prospettiva è quella di un'Europa dei popoli allora bisogna convenire che per i rapporti di lavoro il futuro è nelle mani soprattutto delle parti sociali. Anche se si deve convenire sull'opportunità di garantire a tutti i lavoratori occupati all'intero della Cee una protezione di base per evitare profonde sperequazioni di trattamento, possibile causa di dumping sociale. Si tratta di quella "Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali", ed, ancor più, del relativo "Programma di azione sociale" (9), definiti alla fine del 1989.

Anche in Italia qualcuno non è riuscito a resistere alla tentazione di considerare la "Carta" un ennesimo documento inutile, osservando che si limita a garantire i diritti dei lavoratori in una logica minimalista (10). Ma tale giudizio sembra quantomeno affrettato. Occorrerà attendere i risultati concreti che scaturiranno da questi programmi comunitari. Non mancano infatti propositi tutt'altro che marginali. Si prevedono direttive in tema di ristrutturazione dei tempi di lavoro, di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sulla tutela dei giovani, per non parlare di altri interventi in materia di mercato di lavoro, appalti di mano d'opera e trasferimenti di lavoratori da uno Stato all'altro, retribuzione, tutela della salute, persone anziane, handicappati. In questo momento presso la Divisione V (Occupazione, Affari Sociali ed Educazione) della Commissione ferve un'intensa attività di studio e di predisposizione di nuovi interventi. È davvero consigliabile sospendere il giudizio ed attendere i risultati. Nell'arco di tre-quattro anni si potrà dire se il vertice di Strasburgo nel dicembre 1989 partorisce solo illusioni ovvero dette un nuovo impulso alla politica sociale comunitaria (11).

Resta comunque il fatto che al di sopra di questi diritti minimi saranno ancora per molto tempo i sistemi nazionali a costruire ulteriori regole per mezzo della contrattazione collettiva o comunque ricorrendo a procedure di consultazione e di partecipazione.

Inoltre non è difficile rilevare che con ogni probabilità saranno le imprese assai più delle

**Una prospettiva
italiana**
Marco Biagi

note

(9) V. Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione della Commissione sul suo programma d'azione per quanto riguarda l'attuazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, Bruxelles, 5 dicembre 1989.

(10) Per due prospettive diverse cfr. gli articoli di G. Gorla, *Ma la Carta europea nasce già vecchia...* e di G. Bolaffi, *L'Europa dei lavoratori* apparsi su *La Repubblica* rispettivamente il 9 e 10 novembre 1989.

(11) In argomento v. fra gli altri A. D'Harmant Francois, *La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali*, in *LI*, 1989, n. 17, p. 3 ss.

Una prospettiva
italiana
Marco Biagi

organizzazioni sindacali a promuovere il processo di armonizzazione. È vero infatti che i sindacati, se non vorranno abdicare alla loro funzione nel nuovo scenario, dovranno in qualche modo riuscire ad esercitare una crescente influenza sui grandi gruppi multinazionali. Ma è questo un fenomeno non nuovo e la solidarietà sindacale internazionale è invece ancora tutta da inventare. Gli industriali dal canto loro possono avere un *interesse* immediato a ricercare relazioni industriali di tipo più internazionale proprio in virtù dell'accelerazione derivante dal completamento del Mercato Unico. Potrà quindi essere lo stesso mercato a determinare un certo riavvicinamento dei sistemi di relazioni industriali dal punto di vista dei costi che il libero gioco della concorrenza tenderà a rendere sempre più comparabili. Si può insomma pensare ad un'armonizzazione o, quantomeno, ad una tendenziale convergenza delle politiche del lavoro come elemento non marginale di una strategia imprenditoriale che punti ad una massima valorizzazione delle risorse umane, assolutamente decisiva per essere competitivi in un'economia moderna.

4. Materiali per un diritto del lavoro europeo: quale ruolo per l'Italia?

Numerose sono le aree del diritto del lavoro in cui il documento "La dimensione sociale del mercato interno" auspica un intervento ad opera della legislazione comunitaria. Fra queste alcune sembrano di particolare rilevanza nella prospettiva italiana: la formazione professionale; lo statuto della società europea, specialmente sotto il profilo della partecipazione dei lavoratori; la tutela della salute e della sicurezza dei dipendenti.

Nell'area della formazione professionale l'Europa brulica di iniziative di estremo interesse. Basta pensare all'esperienza francese dei *congés de conversion*, cioè dei permessi destinati alla riqualificazione dei lavoratori il cui posto di lavoro rischia di essere soppresso, un'attività di formazione condotta a carico degli imprenditori e dello Stato. Anche in Italia sono in corso esperienze di questo genere. Il rilievo internazionale del tema è ben sottolineato dal parere reso dal gruppo di lavoro "nuove tecnologie e dialogo sociale" di Val Duchesse dove si conviene sul ruolo fondamentale di una formazione continua che consenta ai lavoratori un adattamento rapido e permanente ai cambiamenti strutturali dell'impresa. C'è insomma un crescente consenso sul fatto che politiche attive del lavoro coinvolgenti processi di riconversione ed innovazione produttiva debbano essere frutto di una concertazione fra le parti sociali ed in tal senso rilevanti investimenti nella formazione divengono una scelta obbligata.

Proprio la formazione dei lavoratori può costituire la premessa di un nuovo patto fra imprenditori e sindacati in Europa. Fra l'altro in questa materia non si può certo accusare la Cee di scarsa incisività. Almeno per il sistema scolastico italiano (incluso quello universitario) la direttiva del 21 dicembre 1988 (relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni) costituisce un banco di prova assai impegnativo. Se il Parlamento riuscirà a recepire tempestivamente questa normativa si aprono per l'istruzione superiore opportunità di enorme interesse. Le Università dovranno riuscire ad elaborare nuovi programmi per realizzare questi diplomi da spendere sul mercato del lavoro, ricercando anche in fase progettuale le necessarie sinergie con imprenditori e sindacati.

Maggiore attenzione ha suscitato negli ultimi tempi fra gli esperti italiani il dibattito sullo statuto della società europea e, in quest'ambito, sulla partecipazione dei lavoratori. Lasciando da parte la *querelle*, anche se per nulla marginale, circa l'applicabilità da una direttiva su questo argomento del procedimento decisionale a maggioranza ovvero all'unanimità, occorre dire che in Italia c'è notevole interesse per le soluzioni diversificate contenute nei più recenti documenti Cee, compreso il Programma di Azione Sociale. Una flessibilità rispettosa delle strade nazionali alla democrazia industriale che supera le impostazioni originarie della Quinta Direttiva, troppo vicine al modello tedesco, divenendo così improponibile per sistemi lontanissimi come quello italiano. Le modalità di partecipazione che si prospettano appaiono sufficientemente diversificate ed è lecito dunque attendersi un nuovo tipo di "direttiva quadro" che arricchisca, armonizzandole, le esperienze nazionali. Forse è davvero giunto il momento di sperimentare in un quadro europeo relazioni industriali di tipo partecipativo come premessa per un miglioramento della qualità del lavoro e, nel contempo, della produttività aziendale.

L'interesse maggiore si concentra forse (almeno da parte degli operatori aziendali, sindacali e professionali) sulla direttiva 12 giugno 1989 in materia di salute e sicurezza dei lavoratori. La ragione risiede nel carattere innovativo dei contenuti. Numerose sono le implicazioni per il caso italiano. Di alcune converrà dar conto di seguito.

Non è anzitutto di poco conto il fatto che la direttiva si applichi alle imprese di ogni dimensione e di qualunque settore, pubbliche o private che siano (art. 2). Soprattutto per le piccole imprese italiane, assai spesso esentate od almeno alleggerite da vincoli legislativi (come del resto accade anche in altri paesi) si tratta di una novità non da poco. Si consideri ad esempio il ruolo del “rappresentante dei lavoratori il quale ha una funzione specifica in materia di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori” (art. 3). Occorre innanzitutto sottolineare che in Italia attualmente rappresentanze di questo tenore non esistono e che i relativi compiti vengono svolti dagli organi che hanno la rappresentanza generale dei dipendenti sul luogo di lavoro. Non è difficile tuttavia ipotizzare che la prassi si possa adeguare nel senso che il consiglio di fabbrica, seguendo un metodo già previsto da numerosi contratti collettivi per la formazione di comitati paritetici sulla sicurezza, designi alcuni propri componenti con il compito specifico di esercitare le funzioni descritte nella direttiva Cee. Tuttavia il punto chiave è che tali rappresentanti potranno operare nelle aziende di ogni dimensione, anche nelle più piccole. Una grossa innovazione per l'Italia dove la norma dello Statuto dei lavoratori del 1970 che riconosceva la possibilità di creare rappresentanze specializzate in materia di sicurezza a prescindere dal numero dei lavoratori occupati è stata “corretta” da un'interpretazione giurisprudenziale che in pratica ammette che tale ruolo venga svolto dalle *rappresentanze sindacali aziendali*, costituibili a loro volta solo nelle unità produttive con più di 15 lavoratori.

Gli obblighi per l'imprenditore rappresentano in qualche caso vere e proprie novità come quando la direttiva gli impone di “adeguare il lavoro all'uomo, in particolare per quanto concerne ... la scelta delle attrezzature e dei metodi di lavoro e di produzione ... in particolare per limitare il lavoro monotono ...” (art. 6.2). Il legislatore comunitario dunque riconosce ai rappresentanti dei lavoratori specializzati in materia il diritto di mettere in discussione alle radici la stessa organizzazione dell'impresa, sia pure agli effetti della tutela della salute e della sicurezza dei dipendenti. Ebbene se qualcosa del genere è previsto dai contratti collettivi italiani, certamente è assente oggi un'altra importante prerogativa riconosciuta dalla direttiva, cioè il riconoscimento esplicito ai lavoratori del diritto di allontanarsi dal posto di lavoro in caso di pericolo grave ed immediato che non possa essere evitato altrimenti (art. 8.3).

Anche le modalità di coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori rappresenterebbero un elemento di novità. Non tanto per il diritto di essere consultati e di formulare proposte all'imprenditore (diritti già riconosciuti dallo Statuto dei lavoratori) quanto per quella “partecipazione equilibrata (*participation équilibrée*, nel testo francese, *balanced participation*, in quello inglese) di cui parla il progetto di direttiva, pur chiarendo che essa deve essere conforme alla legislazione e/o alle pratiche nazionali (art. 11.1). È innegabile che questo inciso rappresenterà una sfida per tutti i legislatori nazionali ma soprattutto per quello italiano così restio ad istituzionalizzare forme di partecipazione che (secondo una possibile interpretazione della formula sopra citata) dovrebbe consistere in qualcosa di più di una semplice informazione e consultazione. Non è difficile prevedere che la soluzione italiana consisterà in un rinvio alla contrattazione collettiva. Sarà invece improbabile che il legislatore italiano possa ignorare il diritto (sancito nella direttiva) dei lavoratori e/o dei loro rappresentanti di proporre appello alle autorità pubbliche competenti ove ritengano che le misure adottate dall'imprenditore non siano sufficienti a tutelare la loro sicurezza (art. 11.6).

Questa è di gran lunga il punto più importante e controverso compreso nella nuova direttiva. È impossibile nascondere d'altro canto che per mezzo della formula della “partecipazione bilanciata” possono aprirsi nuove strade verso la democrazia industriale. Non a caso le associazioni degli imprenditori hanno ridenominato questa prospettiva “*back door workers' participation*” (letteralmente, partecipazione dei lavoratori dalla porta posteriore o secondaria). Almeno in una certa misura hanno ragione, anche se sarebbe preferibile parlare in termini di “partecipazione specializzata dei lavoratori”. Ma la sostanza è più o meno la stessa. È innegabile che i lavoratori e le loro organizzazioni avranno a loro disposizione un nuovo strumento.

L'elenco delle novità potrebbe continuare ancora a lungo ma ci si può limitare a richiamare sinteticamente altri tre punti particolarmente importanti nell'ottica italiana (12). Innanzitutto appare innovativa l'affermazione per cui nel caso in cui in uno stesso luogo di lavoro siano presenti i lavoratori di più imprese, tutti i datori di lavoro devono cooperare alla

(12) Per un quadro comparatistico sull'impatto della nuova direttiva sia consentito rinviare a M. Biagi, *La direttiva-quadro in materia di sicurezza e salute dei lavoratori*, in *DPL*, 1990, n. 15, p. 944 ss.

Una prospettiva

italiana

Marco Biagi

realizzazione di misure che garantiscano la sicurezza dei lavoratori (art. 6.4). Nonostante la formula non sia molto chiara dal punto di vista tecnico, essa potrebbe essere interpretata come l'affermazione di una responsabilità solidale. Di tratta di un punto chiave visto che la giurisprudenza italiana ammette in proposito (seppur non molto generosamente) sistemi di deleghe di responsabilità.

In secondo luogo bisognerà capire meglio il potere-dovere che il legislatore comunitario attribuisce all'imprenditore di designare uno o più lavoratori che si occupino (esclusivamente?) delle attività di tutela e di prevenzione dei rischi professionali nell'impresa (art. 7.1). È lecita una domanda: si tratta di deleghe di responsabilità ovvero di semplici incarichi funzionali, nel senso che debbano esservi sempre dei dipendenti particolarmente esperti in materia di sicurezza? Sembrerebbe più credibile la seconda ipotesi (configurando un obbligo nuovo per le imprese italiane) anche perché la stessa direttiva specificamente che la legge nazionale può ammettere che sia l'imprenditore ad assumersi direttamente l'incarico di svolgere questa funzione specializzata, in considerazione della dimensione aziendale e del settore di attività (art. 7.7).

Infine il legislatore comunitario sembra apprestarsi a codificare la filosofia della prevenzione dei rischi connessi con l'esercizio dell'attività lavorativa laddove prevede l'obbligo di formazione (durante l'orario di lavoro) a beneficio dei dipendenti in materia di sicurezza (art. 12). Il testo si riferisce esplicitamente a quattro momenti principali: l'assunzione, il trasferimento, il mutamento di mansioni o comunque il cambiamento del metodo di lavoro, l'introduzione di nuove tecnologie. Inutile dire che in questo caso si tratterebbe di qualcosa estremamente nuovo in Italia, anche rispetto alla prassi più avanzata della contrattazione collettiva. Ancor più superfluo sottolineare l'attuale inesistenza nel sistema italiano di un altro obbligo contenuto nella direttiva, quello di formare in materia di sicurezza i rappresentanti dei lavoratori specializzati in questa materia (art. 12.3). E in tutti i casi ai lavoratori od ai loro rappresentanti non deve derivare alcun costo od altra forma di penalizzazione (art. 12.4).

Non c'è dubbio: una materia (sicurezza e salute del lavoratore) considerata spesso (a torto) marginale nel diritto del lavoro italiano sta per conoscere un momento di gloria. Il susseguirsi di direttive in materia, ancorché di carattere più tecnico (13), consente di affermare che il diritto del lavoro, almeno in quest'area, sarà presto più europeo.

5. Conclusioni e prospettive.

Forse non è segno di pessimismo ma di semplice realismo affermare che finché non ci sarà un Parlamento europeo con poteri pieni non esisterà un vero spazio sociale europeo. Tuttavia nel frattempo c'è molto da fare, anche entro i limiti segnati dall'Atto Unico Europeo. Il gradualismo, la politica dei piccoli passi senza strappi dovranno essere ancora per molto le virtù dei giuristi del lavoro europei. Essi potranno esercitare pressioni perché i Parlamenti nazionali ratifichino la legislazione comunitaria ed in genere le convenzioni internazionali che comunque concorrono a promuovere l'armonizzazione (O.I.L., O.C.S.E., etc.). Potranno ancora proporre strumenti innovativi di governo dei rapporti di lavoro, suggerendo un'utilizzazione congiunta della legge e della contrattazione collettiva. Ciò aiuterebbe paesi come l'Italia e la Gran Bretagna ad uscire dalle difficoltà di un'eccessiva informalità e faciliterebbe l'armonizzazione con sistemi come la Repubblica Federale di Germania e la Francia che al contrario soffrono di accentuato legalismo.

Sarà opportuno che tutti comincino ad approfittare delle potenzialità della direttiva in tema di salute e sicurezza la cui rilevanza va ben al di là della pur importante materia. Per quanti insegnano e ricercano nelle Università ci sarà uno stimolo ulteriore per impostare sempre più in senso comparatistico lo studio delle materie giuridiche e di quelle sociali più in generale. Insomma anche ai giuristi del lavoro si prospetta un compito affascinante, quello di agevolare la ricerca di soluzioni accettabili su un piano comparatistico e convincenti nell'ottica legislativa nazionale. È senz'altro una sfida che non terminerà nel 1992 ma che continuerà nel prossimo millennio.

note

(13) Si tratta di tre direttive recanti la data 30 novembre 1989: la n. 654 relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute per i luoghi di lavoro, la n. 655 relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori durante il lavoro, la n. 656 relativa alle prescrizioni minime in materia di sicurezza e salute per l'uso da parte dei lavoratori di attrezzature di protezione individuale durante il lavoro.

Abbreviazioni

<i>AC</i>	Archivio civile
<i>AI</i>	L'amministrazione italiana
<i>AppNDI</i>	Appendice al Novissimo Digesto Italiano
<i>AP</i>	Azienda pubblica
<i>AS</i>	Le assicurazioni sociali
<i>AsS</i>	L'assistenza sociale
<i>ASQ</i>	Administrative Science Quarterly
<i>Asap Not</i>	Asap Notizie
<i>BBTC</i>	Banca, borsa e titoli di credito
<i>CI</i>	Contratto e impresa
<i>Contr</i>	Contrattazione
<i>DD</i>	Democrazia e diritto
<i>DE</i>	Diritto dell'economia
<i>DL</i>	Il diritto del lavoro
<i>DLRI</i>	Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali
<i>DPL</i>	Diritto e pratica del lavoro
<i>DPLoro</i>	Diritto e pratica del lavoro, serie oro
<i>EL</i>	Economia e lavoro
<i>Enc dir</i>	Enciclopedia del diritto
<i>Enc giur Trec</i>	Enciclopedia giuridica Treccani
<i>FA</i>	Foro amministrativo
<i>FI</i>	Foro italiano
<i>FP</i>	Foro padano
<i>GC</i>	Giustizia civile
<i>GCCC</i>	Giurisprudenza completa della Cassazione civile
<i>GComm</i>	Giurisprudenza commerciale
<i>GCost</i>	Giurisprudenza costituzionale
<i>GI</i>	Giurisprudenza italiana
<i>GM</i>	Giurisprudenza di merito
<i>GPiem</i>	Giurisprudenza piemontese
<i>GTosc</i>	Giurisprudenza toscana
<i>GU</i>	Gazzetta ufficiale
<i>ILJ</i>	Industrial Law Journal
<i>ILP</i>	Impresa lavoro e previdenza
<i>Il progetto</i>	Il progetto
<i>IP</i>	Informatore Pirola
<i>IPrev</i>	Informazione previdenziale
<i>IRLJ</i>	Industrial Relations Law Journal
<i>IS</i>	Industria e sindacato
<i>I&S</i>	Impresa & Stato
<i>LD</i>	Lavoro e diritto

Abbreviazioni

<i>L'impresa</i>	L'impresa
<i>LI</i>	Lavoro informazione
<i>LPO</i>	Lavoro e previdenza oggi
<i>LR</i>	Le Regioni
<i>LSSoc</i>	Lavoro e sicurezza sociale
<i>L80</i>	Lavoro '80
<i>MAC</i>	Massimario annotato della Cassazione
<i>MFI</i>	Massimario del Foro italiano
<i>MGC</i>	Massimario di Giustizia civile
<i>MGI</i>	Massimario della Giurisprudenza italiana
<i>MGL</i>	Massimario giurisprudenza del lavoro
<i>MO</i>	Mondoperaio
<i>MSCG</i>	Materiali per una storia della cultura giuridica
<i>NDI</i>	Novissimo Digesto italiano
<i>NGCC</i>	Nuova giurisprudenza civile commentata
<i>NGL</i>	Notiziario della giurisprudenza del lavoro
<i>NGiurL</i>	Notiziario giuridico del lavoro
<i>NLCC</i>	Le nuove leggi civili commentate
<i>PD</i>	Politica del diritto
<i>PE</i>	Politica economica
<i>PSoc</i>	Previdenza sociale
<i>QDLRI</i>	Quaderni di dir. del lavoro e delle rel. industriali
<i>QL</i>	Quaderni di diritto del lavoro
<i>QRIDL</i>	Quaderni della Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>Quarantacinque</i>	Quarantacinque
<i>RAmmRI</i>	Rivista amministrativa della Repubblica italiana
<i>RCDP</i>	Rivista critica del diritto privato
<i>RDC</i>	Rivista di diritto civile
<i>RDComm</i>	Rivista di diritto commerciale
<i>RDICL</i>	Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro
<i>RDImpr</i>	Rivista di diritto dell'impresa
<i>RDL</i>	Rivista di diritto del lavoro
<i>RDP</i>	Rivista del diritto processuale
<i>RFI</i>	Repertorio del Foro italiano
<i>RGC</i>	Repertorio della Giustizia civile
<i>RGI</i>	Repertorio della Giurisprudenza italiana
<i>RGL</i>	Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
<i>RI</i>	Relazioni industriali
<i>RIDL</i>	Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>RIMP</i>	Rivista degli infortuni e malattie professionali
<i>RIPS</i>	Rivista italiana di previdenza sociale
<i>RISS</i>	Rivista italiana di scienze sociali
<i>RSoc</i>	Rivista delle società
<i>RTDP</i>	Rivista trimestrale di diritto pubblico
<i>RTDPC</i>	Rivista trimestrale di diritto e procedura civile
<i>RTDPub</i>	Rivista trimestrale di diritto pubblico
<i>RTSA</i>	Rivista trimestrale di scienza amministrativa
<i>SImp</i>	Spazio impresa
<i>SOrg</i>	Studi organizzativi
<i>SS</i>	Sicurezza sociale
<i>Temi</i>	Temi
<i>TLG</i>	Toscana lavoro giurisprudenza
<i>TR</i>	Temi romana

Notizie sugli autori

M. D'Antona è ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli

R. De Luca Tamajo è ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli

A. Alaimo è dottoranda di ricerca in Diritto del lavoro

L. Zoppoli è straordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Reggio Calabria (sede di Catanzaro)

S. Ciannella è avvocato dell'INPS di Napoli

A. Zoppoli è dottorando di ricerca in Diritto del lavoro

R. Santucci è ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Reggio Calabria (sede di Catanzaro)

A. Pandolfo è ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Cassino

A. Viscomi è specializzando nella scuola di specializzazione in Diritto del lavoro e Relazioni industriali di Napoli

I. Regalia è ricercatore dell' IRES Lombardia

E. Balletti è dottore di ricerca in Diritto del lavoro

A. Andreoni è ricercatore di diritto del lavoro nell'Università di Roma

R. Maiocchi è membro dell'Ufficio Organizzazione e Metodi e responsabile del Personale dell'Azienda Informatica della CCIA di Milano

R. Serpieri è ricercatore di Sociologia dell'organizzazione nell'Università di Napoli

V. Viggiani è esperto di Sociologia dell'organizzazione

P. Landri è esperto di Sociologia dell'organizzazione

G. Ferraro è ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli

G. Capo è Presidente dell'Assicredito

S. Liebman è associato di Diritto del lavoro nell'Università di Sassari

M. Biagi è straordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Modena