

*CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO*

*COMMISSIONE DELL'INFORMAZIONE (III)*

**LE RELAZIONI SINDACALI  
IN ITALIA E IN EUROPA**

*Rapporto 2008-2009*

Roma, 14 luglio 2010

Il Rapporto è stato curato dal CESOS (Centro di studi economici sociali e sindacali) sulla base degli studi predisposti da un gruppo di ricerca, coordinato da Francesco Lauria.

Le varie parti del Rapporto sono state curate da: per la Sezione I Marco Cilento e Serafino Negrelli; per la Sezione II Francesco Lauria e Cesare Vignocchi; per la Sezione III Lorenzo Bordogna; per la Sezione IV Laura Alba Bellardi, Vito Leccese e Gianni Roma; per la Sezione V Fedele De Novellis, Federica Origo e Cesare Vignocchi; Per la Sezione VI Andrea Ciarini.

Hanno, inoltre, collaborato Federico Baldelli, Anna Rosa Munno, Vilma Rinolfi.

# INDICE

SEZIONE PRIMA.....	1
Dialogo sociale, assetti contrattuali e attività negoziale in Europa.....	1
1. Il dialogo sociale in Europa a livello generale e settoriale.....	1
1.1 Evoluzione generale del dialogo sociale europeo a livello macro nel particolare contesto della crisi economica e finanziaria.....	1
1.2 L'evoluzione delle principali norme di regolazione dei rapporti di lavoro.....	8
1.3 La revisione della Direttiva sull'Orario di Lavoro e la Direttiva sui lavoratori in somministrazione.....	12
1.4 La dimensione intersettoriale e settoriale del dialogo sociale anche alla luce dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.....	15
2. Evoluzione degli assetti contrattuali nei principali paesi UE.....	21
2.1 Tendenze di centralizzazione o decentramento dei livelli contrattuali ed evoluzione dei rapporti tra i vari livelli della struttura contrattuale.....	21
2.2 Evoluzione generale dei contenuti della contrattazione collettiva ai vari livelli con particolare riferimento alle politiche dei redditi e dei salari.....	25
3. I comitati aziendali europei in Italia a confronto con la rinnovata legislazione comunitaria: la direttiva 2009/38/CE.....	28
3.1 La diffusione ed il funzionamento dei CAE in Italia.....	28
3.2 La nuova Direttiva sull'istituzione di un comitato aziendale europeo.....	29
3.2.1 La questione della definizione dei diritti di informazione e consultazione.....	30
3.2.2 Il comitato ristretto.....	32
3.2.3 Ristrutturazioni societarie.....	33
3.2.4 La giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea rispetto alla creazione ed al corretto funzionamento dei CAE.....	33
3.2.5 Tra contesto nazionale ed europeo.....	35

3.2.6 Riflessioni finali sulla revisione della direttiva 2009/38.....	36
3.3 La scelta tra due regimi giuridici: dalla Direttiva 94/45 al nuovo assetto della Direttiva 2009/38 .....	37
3.4 Gli accordi italiani ed i nuovi standard introdotti dalla direttiva 2009/38 rispetto alle opzioni proposte dalla rinnovata legislazione europea .....	39
3.4.1 Gli accordi di ultima generazione. Elementi quantitativi.....	39
3.4.2 Gli accordi di ultima generazione in Italia. Un'analisi qualitativa .....	41
3.5 Le posizioni delle parti sociali italiane rispetto alla trasposizione della direttiva 2009/38.....	43
4. Distacco e azioni collettive transnazionali: le sentenze della Corte di giustizia europea ed i loro possibili effetti .....	46
4.1 Alcuni elementi di contesto.....	47
4.2 L'esercizio del diritto all'azione collettiva in Europa e le sentenze Laval e Viking .....	48
4.3 Le sentenze Ruffert e Lussemburgo tra diritti sociali e libertà di mercato.....	52
4.4 La normativa italiana di distacco alla luce della giurisprudenza europea.....	53
4.5 Il dibattito europeo ed italiano sulla questione dei lavoratori distaccati e le posizioni delle parti sociali.....	55
 SEZIONE SECONDA.....	 59
Contesto economico e legislativo in Italia.....	59
1. Il contesto economico europeo e globale e le azioni multilaterali di contrasto alla crisi economica e occupazionale. ....	59
2. La crisi economica e il cambiamento della posizione competitiva tra le principali aree mondiali: spostamenti produttivi ed eventuali effetti sulle delocalizzazioni.....	64
3. L'economia italiana nella crisi globale.....	67
4. Le azioni del Governo italiano ed il ruolo delle Regioni nel contrasto alla crisi: analisi degli accordi regionali sugli ammortizzatori sociali .....	69
5. Il ruolo e l'azione delle parti sociali .....	73
6. Le misure di detassazione e decontribuzione della componente salariale .....	76
7. La misura della produttività: gli effetti della crisi e le prospettive rispetto alle dinamiche salariali e produttive .....	79

SEZIONE TERZA.....	82
Il sistema delle relazioni industriali in Italia .....	82
1. Dinamiche delle relazioni industriali in Italia .....	82
1.1 La piattaforma unitaria CGIL CISL UIL; le posizioni delle parti sociali e degli altri soggetti.....	82
1.2 L'accordo sul modello contrattuale del 22 gennaio 2009; il dibattito degli attori .....	85
1.3 Gli accordi interconfederali settoriali.....	93
1.3.1 Accordo Interconfederale (AI) Confindustria. ....	94
1.3.2 Gli altri accordi settoriali.....	98
1.4 Gli incentivi alla contrattazione decentrata .....	103
1.5 La conflittualità .....	106
2. Rappresentanza, partecipazione e bilateralità.....	109
2.1 Il dibattito sul tema delle regole rispetto alla rappresentanza e alla rappresentatività.....	109
2.2 Bilateralità e innovazioni contrattuali: il ruolo degli enti bilaterali e dei fondi interprofessionali.....	112
2.3 Il tavolo Governo-Parti sociali sulla partecipazione e le posizioni degli attori sociali.....	113
2.4 Partecipazione economica e finanziaria: le proposte legislative in campo.....	116
2.5 Alcune buone prassi in imprese di diversa dimensione.....	119
 SEZIONE QUARTA.....	 122
Evoluzione della contrattazione nel 2008-2009 .....	122
1. Indicatori della contrattazione .....	122
2. Il rinnovo dei contratti nazionali nel settore pubblico: modalità e contenuti. Risultati economici ed analisi normativa.....	124
2.1 Le modalità dei rinnovi del settore pubblico.....	124
2.2 I contenuti della contrattazione nel settore pubblico.....	127
3. Il rinnovo dei contratti nazionali di categoria nel settore privato: modalità e contenuti. Risultati economici ed analisi normativa.....	137
3.1 Le modalità di rinnovo e gli assetti contrattuali .....	137
3.2 I risultati economici: aumenti retributivi e politiche salariali .....	143
3.3 L'analisi dei contenuti normativi dei rinnovi. Inquadramento e sistemi di classificazione professionale.....	148

3.4 Segue. La disciplina dei tempi di lavoro: orario, riposi, ferie e part-time .....	150
3.4.1 La flessibilità dei tempi di lavoro nell'interesse dell'impresa.....	150
3.4.2 La conciliazione tra tempi di vita e di lavoro .....	154
3.5 Segue. La disciplina delle prestazioni temporanee di lavoro.....	160
3.5.1 Il contratto a tempo determinato.....	160
3.5.2 La somministrazione di manodopera.....	163
3.6 Segue. I contratti formativi.....	163
3.6.1 Il contratto di apprendistato.....	163
3.6.2 Il contratto di inserimento .....	167
4. La contrattazione decentrata. Diffusione e risultati.....	168
5. Un focus specifico sul settore dell'artigianato .....	170
6. Tavola sinottica dei CCNL stipulati nel biennio 2008-2009 e loro scadenza .....	176
6.1 Imprese private .....	176
6.2 Pubbliche amministrazioni .....	178
 SEZIONE QUINTA .....	 179
Il costo del lavoro in Italia e in Europa .....	179
1. Costo del lavoro e retribuzioni .....	179
1.1 Lo scenario di fondo: inflazione/deflazione .....	179
1.2 Retribuzioni contrattuali e crisi economica.....	182
1.3 Salari di fatto e slittamento salariale in Europa.....	183
1.4 Le retribuzioni di fatto in Italia .....	185
1.5 Salari e salari reali .....	186
1.6 La rilevanza della produttività: analisi comparata settoriale e nazionale del costo del lavoro per unità di prodotto .....	188
1.6.1 Andamenti divergenti della produttività e posizione competitiva delle economie europee .....	188
1.6.2 Gli squilibri nei conti con l'estero.....	191
1.7 Il ruolo della tassazione (contributi e imposte) sul lavoro dipendente: salari lordi e salari netti in un'ottica comparata.....	194
2. I differenziali retributivi interni.....	202
2.1 Differenziali salariali e caratteristiche d'impresa.....	203
2.2 Differenziali salariali e caratteristiche dei lavoratori .....	210
2.2.1 La mobilità salariale di "breve" e "medio" periodo .....	216
2.3 Il ruolo della flessibilità contrattuale e salariale.....	219
2.4 Le differenze salariali di genere .....	221

2.5 Le differenze generazionali ed il ruolo dell'età.....	227
Riferimenti bibliografici.....	232
SCHEDE: L'andamento delle retribuzioni e del costo del lavoro nelle piccole e medie imprese in Italia.....	234
SEZIONE SESTA .....	239
La negoziazione e la concertazione sociale e territoriale .....	239
1. Welfare e dialogo sociale in Europa.....	239
1.1 Le principali esperienze di partecipazione delle parti sociali al welfare in Europa .....	239
1.2 Il ruolo delle parti sociali in un welfare attivo e plurale.....	244
1.3 Riforme del welfare e partenariati locali. Tendenze di mutamento .....	248
2. Il caso italiano.....	250
2.1 Parti sociali, Patti sociali e dialogo sociale in Italia .....	250
2.2 Bilateralità, formazione professionale e ammortizzatori sociali. Territori e settori di fronte alla crisi .....	254
2.3 Esperienze pratiche di concertazione sociale e territoriale in Italia.....	257
2.3.1 I contenuti della contrattazione sociale .....	258
2.3.2 Le pratiche della contrattazione sociale. Problemi e potenzialità dell'azione sindacale nei welfare regionali.....	262
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	267

# **SEZIONE PRIMA**

## **Dialogo sociale, assetti contrattuali e attività negoziale in Europa**

### **1. Il dialogo sociale in Europa a livello generale e settoriale**

#### ***1.1 Evoluzione generale del dialogo sociale europeo a livello macro nel particolare contesto della crisi economica e finanziaria***

La nozione di dialogo sociale europeo, soprattutto a livello macro, se da un lato è divenuta sempre più “aperta”, dall’altro lato rischia di essere anche sempre più “ambigua”<sup>1</sup>. Perciò, le parti sociali hanno sentito il bisogno di definire meglio ambiti e attività collegati ai differenti termini di “concertazione tripartita”, “consultazione” e “dialogo sociale”, mediante una dichiarazione congiunta del dicembre del 2001. Se per la prima si tende a indicare la rilevanza degli scambi tra i partner sociali e le autorità pubbliche europee, e per la seconda si fa riferimento alle attività delle commissioni per la consultazione formale prevista dall’art. 137 del Trattato CE, il terzo è definito essenzialmente quale “attività bilaterale delle parti sociali, sia essa derivante o meno dalla consultazione ufficiale della Commissione prevista dagli artt. 137 e 138 del Trattato CE”<sup>2</sup>. Si tratta quindi di una nozione più ristretta di dialogo sociale, che nel limitarlo alla forma “bilaterale”, sottolinea anche il carattere “autonomo” che gli attori di rappresentanza dei lavoratori e degli imprenditori intendono ormai dare al loro coinvolgimento reciproco, a partire dal nuovo millennio<sup>3</sup>.

Nel biennio 2008-09, l’evoluzione del dialogo sociale europeo a livello macro se da un lato è stata fortemente condizionata dalla crisi economica e finanziaria, dall’altro lato ha anche intensamente interagito con questa. Ciò può essere dimostrato dalla maggiore

---

<sup>1</sup> Come peraltro denunciato anche in: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *European Social Dialogue*, [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Sull’evoluzione del dialogo sociale europeo, a partire dal 1985 con la prima fase “bilaterale” di Val Duchesse promossa dall’allora Presidente della Commissione Europea Jacques Delors, seguita quindi dalle forme “tripartite” a livello macro degli accordi sociali da implementare con le Direttive del Consiglio Europeo secondo quanto previsto dal Protocollo di politica sociale del Trattato di Maastricht, incorporato poi nel Trattato di Amsterdam, fino allo stadio attuale di quello “autonomo”, che di fatto ne ripropone il carattere “bilaterale”, si rimanda ai Rapporti degli anni precedenti e in particolare a quello relativo al biennio 2006-07.



attenzione verso i processi di ristrutturazione delle imprese, dei settori o dei territori e quindi dall'impegno crescente delle parti sociali per accompagnare tali processi. Anche se occorre osservare che proprio gli strumenti e le procedure relativi alla gestione dei processi di ristrutturazione delle imprese hanno costituito un ambito innovativo e dinamico del dialogo sociale europeo molto prima della crisi esplosa a partire dal 2007. Tali strumenti e procedure del dialogo sociale europeo sulle ristrutturazioni sono divenuti quindi elementi fondamentali che hanno contribuito a ridurre, contenere e gestire meglio gli effetti sociali più negativi della crisi economica nei paesi dell'UE, a differenza di ciò che è accaduto ad esempio negli Stati Uniti.

Fin dal nuovo millennio, i processi di ristrutturazione aziendale sono stati infatti oggetto di particolare attenzione da parte della Commissione europea che ad essi ha dedicato molteplici documenti, e ha promosso importanti ricerche empiriche<sup>4</sup>. In tali documenti e ricerche è emerso sempre più l'orientamento a trattare i processi di ristrutturazione come "un problema di azione collettiva", in quanto sono andate progressivamente modificandosi le stesse strategie degli attori collettivi rispetto a tali processi<sup>5</sup>. Sempre più, le indagini mostrano che la gestione dei processi di ristrutturazione tendono a mutare soprattutto perché sta cambiando la natura stessa dell'impresa. L'impresa "fordista", che ha dominato i mercati oligopolistici tra gli anni '30 e '70 del secolo scorso, era orientata alla integrazione verticale e orizzontale, alla concentrazione industriale, alle barriere all'entrata, alle dimensioni ottimali delle unità produttive, alle economie di scala e al determinismo tecnologico ed economico dei rapporti tra impresa e società. Lo stesso modello fordista di produzione era basato soprattutto sulla riduzione dei costi, per cui i processi di ristrutturazione erano orientati alla "razionalizzazione", ovvero alla gestione delle eccedenze di forza lavoro, mentre i processi di outsourcing erano soprattutto finalizzati al decentramento di "capacità" produttiva, spesso in chiave anti-sindacale<sup>6</sup>. L'impresa post-fordista o "non standard" è invece sempre più interessata da processi di disintegrazione verticale. Da "sistemi di produzione" le imprese si sono trasformate in "sistemi di transazioni", ricercando sempre più la riduzione dei prezzi e facendo ricorso al decentramento di produzioni e servizi innovativi, mentre i distretti industriali stanno tentando di entrare nelle reti lunghe delle

---

<sup>4</sup> Si rimanda in particolare alle analisi della citata terza fase del "dialogo sociale autonomo" che si è particolarmente sviluppato in tale ambito, come evidenziato nei Rapporti degli anni precedenti.

<sup>5</sup> Uno dei più recenti progetti di ricerca empirica promosso dalla Commissione europea al riguardo può essere considerato il Progetto *Agire* ([www.fse-agire.com](http://www.fse-agire.com)), che aveva per obiettivo l'analisi di 26 casi di ristrutturazione aziendale nell'UE. A conclusione della ricerca, terminata nel 2008, la ristrutturazione d'impresa viene definita appunto come "*a complex multifaceted and multidimensional process that includes changes in the organisation of the company, in its form, scope and activities. It is the result of multiple economic purposes and objectives of the company management according to changes implied by the globalisation of the economy. It manifests itself through the closing of business, national as well as international outsourcing and structural and functional expansion and diversification having major consequences on the structure and quality of employment.*" (vedi: M.A. Moreau, S. Negrelli, Ph. Pochet, eds., *Building Anticipation of Restructuring in Europe*, Peter Lang, Brussels 2009, p. 16).

<sup>6</sup> Cfr. G. Bonazzi, S. Negrelli (a cura di), *Impresa senza confini. Percorsi, strategie e regolazione del post-fordismo maturo*, Angeli, Milano 2003.

catene globali di fornitura. I processi strategici di ristrutturazione stanno quindi richiedendo forme altrettanto strategiche di anticipazione, quali decisioni condivise e collettive, dalle cosiddette “collaborazioni pragmatiche” alle soluzioni più istituzionalizzate o supportate da politiche pubbliche ad hoc, che si impongono per la nuova concezione “evolutiva” dell’impresa, cioè di un sistema dinamico e aperto dai confini incerti, con fattori innovativi di natura sia endogena che esogena, e obiettivi strategici derivanti dall’interazione e negoziazione tra gli attori economici e sociali<sup>7</sup>.

I processi di anticipazione e governance delle ristrutturazioni sono pertanto più interattivi e collegati tra loro, rispetto al passato. Le pressioni esercitate dai contesti meno certi dei mercati globali, dell’innovazione tecnologica spinta, delle politiche pubbliche e delle forme di regolazione multi-level (globale, europea, nazionale, regionale, locale, ecc.) vanno sollecitando risposte territoriali, pro-attive o difensive, quali nuovi “giochi locali” all’interno delle strategie degli attori d’impresa globali. Rispondendo a tali sfide, in uno dei suoi documenti più importanti, la stessa Commissione europea aveva sottolineato fin dal 2005, quindi molto prima della esplosione della crisi economica in corso, che: *“the prosperity and well-being of European citizens depend on economic players and workers adapting rapidly to the current far-reaching socio-economic changes, which are translating into the creation and development of new economic activities, but also into the contraction, or even disappearance, of existing activities and the related jobs... restructuring must form part of a long-term vision of the development and direction of the European economy in order to ensure that changes really are a way of strengthening its competitiveness”*<sup>8</sup>. In tale documento viene pertanto sostenuto che solo un clima di fiducia e di “buone” relazioni industriali può consentire di “anticipare” gli effetti sociali negativi delle ristrutturazioni e di “accompagnare” i lavoratori nei loro percorsi individuali di riqualificazione. Questo collegamento tra dialogo sociale e anticipazione dei processi di ristrutturazione, e quindi una maggiore attenzione ai percorsi dei lavoratori, è al centro dello stesso documento citato: *“the restructuring of enterprises often entails costs that can be very high, not only for the workers concerned but also for the local or regional economy. The preservation of social cohesion, which is a distinctive characteristic of the European social model, requires the introduction of accompanying policies*

---

<sup>7</sup> Ibidem, in particolare i contributi di Helper, McDuffie, Sabel e di Whitford, Zeitlin.

<sup>8</sup> “La prosperità e il benessere dei cittadini europei dipendono dagli attori dell’economia e dalla rapida capacità di adattamento dei lavoratori agli attuali cambiamenti socio-economici di vasta portata, cambiamenti che si traducono nella creazione e nello sviluppo di nuove attività, ma anche nella riduzione, o addirittura scomparsa, delle attività esistenti e dei relativi posti di lavoro ... l’azione di ristrutturazione deve far parte di una visione a lungo termine dello sviluppo e della guida dell’economia europea al fine di garantire che i cambiamenti siano effettivamente uno strumento per rafforzarne la competitività”. Commission of the European Communities, *Restructuring and employment. Anticipating and accompanying restructuring in order to develop employment: the role of the European Union*, Communications from the Commission, COM (2005) 120 final, Brussels, 31 March 2005. Sottolineatura nostra

*designed to reduce the social costs to a minimum and to promote the search for alternative sources of jobs and income*"<sup>9</sup>.

In passato, le ristrutturazioni delle imprese determinavano di fatto e prevalentemente effetti negativi per lavoratori e territori. Ristrutturare le imprese oggi può dare invece origine a nuove opportunità per la stessa occupazione e i sistemi economici locali o almeno *"an unsolved challenge, namely the challenge of anticipating and managing change"*<sup>10</sup>, come sostiene ancora la Commissione europea. Questo compito impegnativo sarebbe però di difficile gestione senza una più attiva cooperazione tra gli attori locali. La Commissione ha invitato pertanto a sviluppare "le attività di anticipazione e accompagnamento" delle operazioni di ristrutturazione sotto "la responsabilità collettiva delle autorità pubbliche, delle imprese e delle parti sociali". In tal modo sono stati creati i presupposti affinché i processi di anticipazione delle ristrutturazioni siano sempre più influenzati dalla regolazione sociale o dalle modalità secondo cui gli attori sociali sono coinvolti in questi stessi processi di ristrutturazione e/o nelle risposte locali alle pressioni globali e alle relative conseguenze sociali. In tali strategie di anticipazione dei processi di ristrutturazione viene infatti posta maggior enfasi sulla necessità di un "discorso condiviso", cioè di una comune percezione della crisi e delle sue cause; e ciò pone ancor più enfasi sulla richiesta di "osservatori" legittimati e diversi dagli attori direttamente coinvolti. Se la diagnosi di questi ultimi può essere infatti distorta da diversi fattori (interessi rappresentati, barriere manageriali all'uscita, difese ideologiche, ecc.), altri "osservatori" più indipendenti e di più elevato livello possono contribuire a migliorare tali processi e strategie. I "Comitati europei per il dialogo sociale di settore" (*European Sectoral Social Dialogue Committees, ESSDC*) sono diventati particolarmente rilevanti a tal fine (come più avanti in questo Rapporto verrà approfondito) poiché, come indica la stessa Commissione europea, *"given their special knowledge of the sectors, they have a role to play in informing and alerting the authorities at all levels"*<sup>11</sup>.

Rilevanza altrettanto significativa ha assunto sempre più un altro strumento quale lo *European Restructuring Monitor (ERM)*. Si tratta di una fonte, unica del suo genere, divenuta particolarmente importante per le informazioni relative alla quantità e qualità dei posti di lavoro persi per effetto dei processi di ristrutturazione e delocalizzazione nell'UE, rispetto ai quali i dati e le analisi erano tradizionalmente molto scarsi<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> "La ristrutturazione delle imprese comporta spesso costi che possono essere molto elevati, non solo per i lavoratori interessati, ma anche per i sistemi economici locali o regionali. Per mantenere la coesione sociale, che è una caratteristica distintiva del modello sociale europeo, si impone l'introduzione di politiche di accompagnamento volte a ridurre i costi sociali al minimo e a promuovere la ricerca di fonti alternative di impiego e reddito", Ibidem, sottolineatura nostra.

<sup>10</sup> "Un problema irrisolto, quello di anticipare e gestire il cambiamento".

<sup>11</sup> "Data la loro particolare conoscenza dei settori, hanno un ruolo da svolgere per informare e allertare le autorità a tutti i livelli", Ibidem.

<sup>12</sup> Importante al riguardo è la tipologia delle ristrutturazioni fornita dallo *European Restructuring Monitor*. La classificazione dei molteplici tipi è infatti particolarmente utile per operare le opportune distinzioni tra i diversi processi di: *outsourcing* ('attività sub-fornita ad un'altra impresa nello stesso paese'); *offshoring/de-localizzazione* ('attività de-localizzata o decentrata al di fuori del paese

Possiamo così disporre di un'analisi degli effetti dei processi di ristrutturazione tra il 2003 e il 2006, particolarmente utile per catturare i trasferimenti di attività precedentemente svolte in uno dei 15 paesi dell'UE verso altri paesi<sup>13</sup>.

In tale periodo, il numero complessivo dei casi derivanti da vera e propria delocalizzazione è limitato a 356 (ma cresciuti da 55 a 100 nel 2006), ovvero il 10,2% del totale dei casi che hanno fatto registrare perdite di posti di lavoro. In tali casi gli annunci di tagli di personale hanno riguardato complessivamente 194.290 lavoratori, distribuiti più meno equamente negli anni considerati, da 47.011 nel 2003 a 38.144 nel 2006 (ma normalmente meno di quelli effettivamente realizzati, anche se tale verifica appare difficile da eseguire). Si tratta del 7,9% del totale dei tagli annunciati nei casi di ristrutturazione aziendale. Si osserva comunque che le informazioni sono limitate e incomplete riguardo a come e a quanto sia realmente esteso il fenomeno delle delocalizzazioni. Le informazioni sono peraltro relative soprattutto alle grandi imprese, con gravi problemi di conoscenza del fenomeno nei paesi quali l'Italia o la Spagna e in moltissime altre realtà e settori economici nei quali le piccole e medie imprese sono particolarmente diffuse. Senza contare le difficoltà crescenti nel catturare i movimenti dentro e fuori l'UE allargata a 27 paesi. Ciononostante, è possibile intravedere alcune tendenze di carattere generale. Innanzitutto, sembra che il fenomeno delle delocalizzazioni non stia crescendo in numero e rilevanza. In secondo luogo, il numero di casi di ri-localizzazione o di attività trasferite all'interno dei 15 paesi dell'Unione europea risultava di gran lunga inferiore ai casi di de-localizzazione, come pure quelle dei relativi posti di lavoro persi, ma al riguardo emergevano importanti elementi di analisi, in base ad una osservazione più dettagliata.

Per quanto riguarda ad esempio i settori coinvolti: un quarto dei posti di lavoro persi a causa della delocalizzazione si registrava nel credito e assicurazioni (ma ben il 60% nel Regno Unito!); il 12,6% nell'automotive (ma il 47,1% in Germania, il 53% in Portogallo e il 24,2% in Svezia); l'11,2% nell'elettromeccanica (ma il 19% in Francia e Italia); il 6,3% nelle telecomunicazioni (ma il 53,3% in Finlandia); solo il 4,2% nel tessile (ma il 19,2% in Italia); e solo il 4,1% nelle macchine utensili (ma ancora il 24% in Italia e il 20,3% in Svezia). Quindi, anche se le perdite di posti di lavoro dovute ai processi di de-localizzazione potevano apparire modesti, la loro concentrazione in alcuni settori e in alcuni paesi o territori poneva una questione di particolare rilevanza,

---

d'origine"); *ri-localizzazione* ("attività che rimane nella stessa impresa ma che viene ri-localizzata in un altro luogo del paese d'origine"); *fallimento/chiusura* ("quando uno stabilimento o un'impresa sono chiusi per ragioni economiche indipendenti dai processi di de-localizzazione o outsourcing"); *fusione/acquisizione* ("quando due imprese si fondono o quando un processo di acquisizione implica un programma di ristrutturazione interna finalizzato alla razionalizzazione organizzativa, con taglio di personale); *ristrutturazione interna* ("quando un'impresa avvia un piano di taglio del personale che non deriva dai tipi di ristrutturazione indicati sopra"); *espansione produttiva* ("quando un'impresa espande le sue attività, assumendo nuovi lavoratori); *altro* ("quando un'impresa avvia un processo di ristrutturazione non compreso tra quelli indicati sopra").

<sup>13</sup> Si rimanda a questo proposito ai molteplici contributi di T. Ward nell'ambito del citato Progetto Agire, i cui principali risultati sono qui brevemente richiamati e che si possono consultare in maniera più estesa nel rapporto finale dello stesso progetto europeo: [www.fse-agire.com](http://www.fse-agire.com)

che lo sarà ancor più probabilmente quando saranno resi disponibili nuovi dati relativi alla crisi in corso.

Simili considerazioni si possono fare anche riguardo ai tipi di posti di lavoro de-localizzati: più del 50% nel settore manifatturiero (ma ancora più concentrati in alcuni paesi come il Regno Unito e meno in altri come la Francia), ma con peso rilevante anche nella finanza o nei call center (particolarmente nel Regno Unito) e nei servizi di vendita (soprattutto in Francia). Per quanto riguarda infine le regioni di destinazione delle attività de-localizzate, i dati registrati dallo ERM nel periodo 2003-06 confermano quanto già emerso da altre indagini: circa la metà dei posti di lavoro trasferiti per effetto dei processi di delocalizzazione ufficialmente registrati ha riguardato Cina, India o, in misura minore, altri paesi del Sud-est asiatico.

Le strategie di anticipazione dei processi di ristrutturazione possono essere stati favoriti dal “dialogo sociale europeo” a due livelli, nei quali il ruolo delle parti sociali risulta particolarmente pro-attivo:

- *a livello di anticipazione strategica*, mediante il “*dialogo sociale autonomo*” che si è sviluppato in modo rilevante in particolare grazie al citato ruolo dei “Comitati europei per il dialogo sociale di settore”;
- *a livello operativo* mediante i “*diritti di informazione e consultazione*” sviluppati tramite strumenti quali le “*Direttive*”, la “*Società Europea*”, oltre che i “*Comitati aziendali europei*”, tutti strumenti che costituiscono un canale importante per la governance dei processi operativi di ristrutturazione, in particolare se i diritti di informazione sono realmente efficaci e offerti *ex-ante* (si ricordi il caso della chiusura dello stabilimento Renault di Vilvoorde).

Una valutazione complessiva del ruolo svolto da questi strumenti del dialogo sociale europeo nella regolazione e gestione dei processi di ristrutturazione, sia in senso strategico che in senso operativo, risulta ancora prematura, soprattutto rispetto alla crisi economica e finanziaria in corso. Secondo la citata fonte dello ERM, nel primo trimestre del 2009 è stato registrato il più alto numero di tagli annunciati di posti di lavoro dal 2002, anno di creazione di tale monitoraggio. Si tratta di 219.390 posti di lavoro, particolarmente concentrati nei settori automotive, commercio al dettaglio (che comunque registra anche un saldo positivo per la contemporanea creazione del più alto numero di posti di lavoro), intermediazione finanziaria e macchine utensili. Essi scenderanno a 124.888 nel secondo trimestre 2009, concentrati soprattutto nel settore dell’istruzione.

Si può però avanzare l’ipotesi che senza tali strumenti gli effetti sociali sarebbero stati ben più negativi di quelli descritti da un recente documento della Fondazione di Dublino per il biennio 2008-09<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EFILWC), *Social dialogue and the recession*, a cura di S. Demetriades e M. Kullander, Dublin 2009, [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)

In tale documento, si citano gli effetti del dialogo sociale sulla crisi, particolarmente in alcuni paesi (Austria, Francia, Germania, Olanda) che hanno saputo meglio di altri implementare misure quali flessibilità e riduzioni dell'orario di lavoro o sospensioni temporanee del lavoro al fine di limitare il ricorso ai licenziamenti. Secondo la Commissione Europea, sono state applicate nell'UE circa 300 differenti misure di riforma dei mercati lavoro proprio a tale scopo. Anche se ad un rallentamento della contrazione della crescita non corrispondono ancora effetti altrettanto positivi di frenata della disoccupazione, che, dal luglio 2008 al luglio 2009, è cresciuta di quasi due punti percentuali nei 27 paesi dell'UE, ovvero circa 5 milioni in più rispetto all'anno prima. La fonte Eurostat registra che la crisi ha colpito più gli uomini (3,9 milioni di disoccupati in più tra luglio 2008 e maggio 2009) delle donne (1,7 milioni) e più i giovani, tra i 15 e i 24 anni, il cui tasso disoccupazione nei 27 paesi è cresciuto dal 15,3% al 19,6%. Nei documenti ufficiali si riconosce comunque il ruolo del coinvolgimento delle parti sociali per una serie di ragioni. Innanzitutto, quando si mettono in campo politiche di sviluppo professionale e di miglior incontro della domanda e offerta di lavoro, sono proprio le parti sociali a detenere la maggior conoscenza, oltre che l'esperienza pratica, delle professionalità più richieste sul mercato del lavoro e dei gap da ridurre. Inoltre, le misure di riforma utili possono essere impopolari e richiedere sacrifici che le stesse parti sociali possono meglio facilitare con il loro coinvolgimento e supporto<sup>15</sup>.

E' importante ricordare infine che i due principali attori europei di rappresentanza degli interessi dei lavoratori (ETUC) e degli imprenditori privati (BUSINESS EUROPE) hanno adottato fin da subito iniziative politiche per limitare l'impatto della crisi. L'ETUC ha sviluppato forti pressioni per un'azione coordinata e per politiche di coordinamento e di leadership a livello europeo, come pure ha richiesto impegni più efficaci da parte dei governi nazionali, fino a proporre un "New Deal" sociale e la "green agenda". Nei suoi documenti tale organizzazione ha più volte manifestato infatti preoccupazioni verso il negativo impatto sociale della crisi, soprattutto in termini di posti di lavoro persi e di perdite salariali. In un importante documento, BUSINESS EUROPE a sua volta sostiene la necessità strategica di rafforzare le politiche europee in cinque ambiti fondamentali: integrazione economica e stabilità finanziaria; innovazione, imprenditorialità, istruzione e professionalità; politiche sociali e modernizzazione degli impieghi occupazionali; politiche integrate su competitività, ambiente ed energia; apertura alla globalizzazione e lotta al protezionismo<sup>16</sup>.

Si tratta di una spinta rilevante al processo di "*autonomismo*" del dialogo sociale europeo che costituisce sempre più uno dei cambiamenti più rilevanti delle relazioni

---

<sup>15</sup> Ibidem. Si veda anche European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions – A shared commitment for employment*, COM (2009). 257 final, Brussels, 2009. E inoltre OECD, *Economic Outlook*, No. 85, June 2009.

<sup>16</sup> BUSINESS EUROPE, *Putting Europe back on track. European growth and job strategy post-2010*, Brussels 2009.

industriali europee nel periodo recente, come confermato anche dall'analisi relativa al 2008-09.

## ***1.2 L'evoluzione delle principali norme di regolazione dei rapporti di lavoro***

L'attività legislativa europea è stata caratterizzata, nel periodo qui considerato, dalla approvazione della Direttiva sui dipendenti delle Agenzie di lavoro interinale, la cui analisi è rinviata al paragrafo successivo. Gran parte della restante attività legislativa della Commissione europea ha riguardato quindi le proposte di revisione delle direttive esistenti, in particolare quelle relative alla revisione della Direttiva sui Comitati aziendali europei (CAE) del 1994 e della Direttiva sull'orario di lavoro del 1993 (vedi sotto).

Fin dal febbraio 2008, la Commissione ha invitato le parti sociali al tavolo della consultazione per analizzare le proposte di revisione della Direttiva sui CAE. E' nota al riguardo la tradizionale posizione dell'organizzazione europea degli imprenditori privati (BusinessEurope) nettamente contraria a qualsiasi revisione in materia<sup>17</sup>. Ma, a partire dall'aprile 2008, essa accetta di aprire le consultazioni con i sindacati europei (ETUC). Questi, a loro volta, hanno da sempre manifestato una forte propensione alla revisione della direttiva.

Da un lato, ne hanno infatti riconosciuto i vantaggi come strumenti innovativi di relazioni industriali che hanno favorito visioni e azioni comuni rispetto ai problemi occupazionali, soprattutto in relazione ai vasti processi di ristrutturazione delle imprese europee transnazionali: migliori relazioni sindacali, dialogo sociale a livello decentrato e sul posto di lavoro, informazioni riservate sui processi decisionali manageriali, coordinamento tra stabilimenti in ristrutturazione anche se situati in paesi diversi, ecc.<sup>18</sup>. Tali strutture, insieme con gli sviluppi legislativi dell'Ue, hanno avuto conseguenze rilevanti sulla rappresentanza, la partecipazione e la contrattazione collettiva ai livelli decentrati delle imprese europee<sup>19</sup>.

Dall'altro lato, gli stessi sindacati europei hanno sottolineato più volte i problemi e i punti di maggior debolezza dei CAE: scarse opportunità di contrattazione collettiva; limitato spazio per relazioni sindacali al di fuori degli incontri formali previsti; difficoltà di comprensione e di comunicazione per la diversità delle lingue nazionali

---

<sup>17</sup> Vedi Cnel, *Le relazioni sindacali in Italia e in Europa. Rapporto 2006-2007*, Cnel, Roma 2009.

<sup>18</sup> Vedi in particolare le parti relative al ruolo dei Cae nel Progetto Agire, citato sopra.

<sup>19</sup> Vedi il contributo di B. Mestre, "The evolution of the national collective bargaining models and the innovative features of collective agreements", *Agire seminar*, Madrid, 19-20 April 2007, con molti riferimenti empirici tratti dai 26 studi di caso analizzati. Vedi anche il contributo di M.A. Moreau e J.J. Paris nello stesso seminario, riportato sul sito citato del Progetto *Agire*. L'analisi sociologia svolta in tale Progetto fa emergere anche il limitato ruolo dei CAE, dovuto soprattutto all'assenza di potere contrattuale vero e proprio, anche se si riconosce che i CAE resteranno uno strumento fondamentale anche in futuro per la gestione e la regolazione dei processi di ristrutturazione nelle imprese dell'Ue..

previste; problemi derivanti dalle situazioni differenti da comparare; scarse competenze tecniche di analisi delle situazioni aziendali. In taluni casi, sono state avanzate proposte esplicite di revisione e miglioramento della Direttiva sui CAE, soprattutto in termini di: formazione dei delegati; maggior coordinamento tra i livelli locali, regionali, nazionali ed europei; migliore integrazione tra i livelli settoriali e inter-settoriali; osservatori a livello locale per rafforzare banche dati e politiche delle istituzioni europee<sup>20</sup>.

Nel corso del tempo, però, i sindacati europei hanno ridimensionato la loro strategia di revisione complessiva della Direttiva, anche in ragione del poco tempo a disposizione. Hanno accettato quindi, nell'agosto 2008, insieme a BusinessEurope, le proposte della Commissione di riscrivere la Direttiva entro la fine dell'anno, migliorando alcune definizioni e rivedendo l'art. 13. Per quanto riguarda le definizioni, si prevede la riscrittura dei termini più chiari di "informazione", "consultazione", rappresentanze sindacali nelle delegazione speciale di negoziazione, "formazione", ecc. La riformulazione prevede comunque che la eventuale estensione non debba pregiudicare i processi decisionali manageriali. Mentre riguardo all'art. 13, relativo agli accordi volontari, la revisione prevede un nuovo periodo di intese volontarie, ma anche la possibilità di rinnovare o rivedere tali accordi raggiunti prima del settembre 1996 solo se le parti intendono farlo congiuntamente.

Nel 2009, il Parlamento Europeo ha approvato quindi la proposta di revisione della Direttiva sui CAE, sulla base dell'accordo raggiunto dalle parti sociali il 4 dicembre 2008. Ne ha migliorato il testo, aggiungendo un emendamento relativo alla definizione dei impresa "transnazionale", alla luce delle vicende relative allo stabilimento Renault di Vilvoorde, e prevedendo l'obbligo da parte degli stati membri di sanzione "adeguate, proporzionali e dissuasive".

Importante è stata anche l'attività legislativa relativa alla revisione della Direttiva sulla partecipazione dei lavoratori nella Società europea (SE), seppure posposta al 2009, in base ad una comunicazione della Commissione nel settembre 2008. Si trattava di un'azione richiesta dalla scarsità delle SE registrate, solo 146 nel giugno del 2008, con 13 stati membri interessati, ma quasi tutti con meno di 10 imprese in ciascuno di essi. La complessità dei problemi relativi alla revisione di tale direttiva, alla quale però non si è potuto giungere, deriva principalmente dal fatto che sono ormai molti i provvedimenti legislativi riguardanti la materia dell'informazione e consultazione dei lavoratori, dalla Direttiva sui CAE a quella sui diritti acquisiti e a quella sugli esuberi collettivi di personale. Tali provvedimenti differiscono però l'uno dall'altro, un fenomeno che richiederebbe quindi di pervenire ad una disciplina uniforme dei diritti di informazione e consultazione, oltre che a forme di regolazione standard tra i vari paesi. La "partecipazione" dei lavoratori (così come definita nella Direttiva 2001/86/EC) a livello

---

<sup>20</sup> Si veda ad esempio il contributo di M.A. Moreau e J.J. Paris, "*Le role du comité d'entreprise européen au cours de restructurations: les leçons du Project Agire*", Agire seminar su "Le role des politiques européennes sur les phénomènes des restructurations", Florence, 4-5 June 2007, sulle molteplici esperienze europee. Si veda inoltre la rassegna dei punti di debolezza e di forza presentata alla conferenza per il Progetto Ardece: CISL Lombardia, "Comitati aziendali europei, dialogo sociale europeo: quale futuro?", Milano, 6-7 November 2006.



di gruppo di imprese è, seconda la Commissione europea, uno dei punti principali in discussione. In particolare, un'interpretazione eccessivamente letterale della Direttiva potrebbe portare alla riduzione/privazione dei tradizionali diritti di partecipazione dei lavoratori delle imprese aderenti ad un gruppo che si costituisce in "Società europea". Un altro punto critico deriva dalla mancanza di regole procedurali sui diritti di partecipazione dei lavoratori che di fatto sono garantiti solo nella fase iniziale di costituzione della Società europea. BusinessEurope ha poi denunciato la complessità relativa al coinvolgimento dei lavoratori e ha chiesto maggior flessibilità e più autonomia di azione delle parti sociali a livello di impresa. L'ETUC a sua volta ha opposto forti resistenze a ridurre il numero e la proporzione dei rappresentanti dei lavoratori nei consigli di sorveglianza o di amministrazione della SE, così come richiesto dagli imprenditori.

Altrettanto impegnativa per l'attività legislativa europea è stata la questione dei lavoratori delle poste, rispetto ai quali la Commissione ha proposto una nuova Direttiva per il pieno completamento del mercato interno del servizio postale, anche alla luce dei problemi derivanti dalle decisioni della Corte di giustizia europea (*European Court of Justice, ECJ*). La nuova Direttiva, che ha ovviamente tra i suoi obiettivi principali quello di migliorare il servizio postale nell'Ue, ha fatto però emergere anche forti preoccupazioni nei sindacati europei che lamentano un peggioramento delle condizioni di lavoro e di paga in un settore tradizionalmente ad elevata densità sindacale, in gran parte degli stati membri.

Nell'ambito delle norme europee di regolazione dei rapporti di lavoro, uno spazio crescente tendono ad assumere proprio le decisioni della *ECJ*, come è avvenuto rispetto all'orario di lavoro e alla definizione del "lavoro a chiamata" (vedi sotto), ma anche in molti altri casi. Emblematico nel periodo qui considerato sono ad esempio i casi che hanno fatto seguito a quelli Laval e Viking che alla fine del 2007 hanno condizionato l'attività legislativa degli stati membri limitandone le prerogative rispetto alla imposizione di norme che restringono i diritti alla fornitura di servizi. Tali casi sono relativi in particolare ai problemi emergenti di dumping sociale e di esternalizzazione dei servizi attraverso i confini dei paesi membri. I sindacati europei e alcuni esperti hanno avanzato una posizione fortemente critica al riguardo, per i possibili effetti negativi sull'Europa sociale, affermando che "*se le libertà economiche vengono prima del diritto di sciopero, allora perché non prima di tutta la dimensione sociale comunitaria?*"<sup>21</sup>.

Queste decisioni della *ECJ*, che si caratterizzano sempre più per espliciti indirizzi di "*individualizzazione normativa*" delle relazioni industriali, fanno quindi emergere un'altra rilevante tendenza strutturale di cambiamento nel periodo recente, destinata ad influenzare (quando non a competere con) il dialogo sociale europeo. Perciò alla fine del 2008, il Parlamento Europeo ha adottato una Risoluzione sulle sfide alla contrattazione collettiva nell'Ue, chiedendo alla Commissione di rispondere a tali

---

<sup>21</sup> B. Bercusson, *The Lisbon Treaty and social Europe*, Paper presentato alla Conferenza "ERA on recent developments", European Labour Law, 3-4 April 2008.

decisioni della ECJ e di predisporre una Comunicazione sulla contrattazione collettiva transnazionale, al fine di giungere ad un quadro legale per tali tipi di intese.

Oltre alle Direttive europee sui rapporti collettivi di lavoro e alle decisioni della ECJ, non va dimenticato un terzo ambito di attività legislativa nell'UE, che riguarda il miglioramento dei diritti individuali dei lavoratori. In tale ambito va ricordata in particolare un emendamento proposto dalla Commissione nel 2008 per migliorare la Direttiva 92/85 rispetto alla salute e sicurezza sul lavoro delle lavoratrici sia durante la gravidanza che nei periodi di post-maternità e di allattamento. La Direttiva in vigore prevedeva un periodo minimo di 14 settimane di congedo di maternità pagate, l'emendamento estende invece il periodo di congedo a 18 settimane e prevede il diritto ad una paga pari al 100% di quella percepita dagli altri lavoratori. Si tratta di un ulteriore passo avanti del modello sociale europeo nell'ambito della conciliazione tra tempo di vita e tempo di lavoro. Come pure rilevante appare l'impegno della Commissione di lanciare una campagna di miglioramento dei diritti individuali dei lavoratori disabili, con il "Piano di azione per i disabili in Europa" del dicembre 2008.

Per quanto riguarda l'evoluzione delle norme sui rapporti di lavoro nei singoli paesi, anche e soprattutto per effetto della legislazione europea, si possono rilevare alcune tendenze di carattere generale<sup>22</sup>. In particolare, come negli anni recenti, anche il periodo qui considerato si è caratterizzato per una diffusa attività legislativa nei paesi membri nell'ambito della sicurezza sociale. La riforma più importante del sistema previdenziale ha riguardato la Grecia: allungamento dell'età pensionistica; riduzione delle pensioni complementari; fusione dei fondi esistenti di sicurezza sociale. Elementi di aggiustamento relativi ai sistemi pensionistici sono stati introdotti anche in: Bulgaria (maggiore sostenibilità della spesa), Francia (condizioni più restrittive per i prepensionamenti e prolungamento volontario dell'età lavorativa fino a 70 anni), Italia (minori vincoli di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro), Polonia (restrizioni alle pensioni anticipate per lavori usuranti), Svezia (agevolazioni per rientro al lavoro dei pensionati; paese interessato anche da una importante riforma sulla sanità), Regno Unito (incentivi per sistemi privati di previdenza). Sulla sicurezza sociale e sui sussidi di disoccupazione, elementi di riforma o altro hanno riguardato anche Austria, Estonia, Olanda e Romania.

Anche il mercato del lavoro è stato al centro di significativi interventi legislativi nazionali. In particolare alcuni paesi membri (Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Polonia, Svezia) hanno modificato le norme di impiego degli immigrati non-UE, al fine di restringere o semplificare le procedure. Contrastanti sono poi le strade scelte da un lato da Repubblica Ceca, Estonia e Francia che hanno favorito la flessibilità dei loro mercati del lavoro, e dall'altro lato da Austria e Svezia che hanno invece introdotto norme di promozione dell'impiego dei giovani disoccupati.

---

<sup>22</sup> Questa parte fa riferimento ai dati e alle analisi forniti dal Rapporto annuale della Fondazione di Dublino: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Industrial Relation Developments in Europe 2008*, Dublin 2009, oltre che dai rapporti e dai contributi dell'Osservatorio EIRO (European Industrial Relations Observatory) della stessa Fondazione di Dublino, [www.eurofound.europa.eu/eiro/](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/)

Importante è stata poi l'attività di vera e propria implementazione delle Direttive europee nei singoli paesi, a partire da quella sulle pari opportunità sul posto di lavoro e sulla conciliazione tra lavoro e famiglia, soprattutto nella Repubblica Ceca, Estonia e Lussemburgo. Sempre in tale direzione sono andate anche le realtà di Grecia, Portogallo e Regno Unito che hanno migliorato i congedi parentali e la relativa flessibilità delle condizioni di lavoro. Infine, l'implementazione delle direttive ha comportato nuova produzione legislativa nazionale nell'ambito dei diritti di informazione, consultazione e partecipazione in Belgio, Lussemburgo e Slovenia, oltre ad emendamenti legislativi sempre in tale ambito in Finlandia, Germania e Lituania.

Molti altri sono stati i temi relativi ai rapporti di lavoro che sono stati al centro di cambiamenti significativi delle legislazioni nazionali nel periodo qui considerato, dall'orario di lavoro (Francia, Ungheria, Lussemburgo, Norvegia, Portogallo, Romania) alla formazione (Estonia, Lussemburgo, Spagna, Regno Unito), alle ispezioni e rafforzamento delle leggi sul lavoro (Bulgaria, Irlanda, Lettonia), all'occupazione del settore pubblico (Grecia, Italia, Portogallo), al salario minimo (Francia, Germania, Regno Unito), alla definizione del contratto di lavoro a tempo determinato (Francia, Italia, Norvegia), alle forme di lavoro non standard (Francia, Italia, Malta), ai diritti sindacali (Francia, Estonia, Regno Unito), alla sicurezza sul lavoro (Bulgaria, Italia), alla soluzione delle vertenze (Danimarca, Lituania, Regno Unito).

### ***1.3 La revisione della Direttiva sull'Orario di Lavoro e la Direttiva sui lavoratori in somministrazione***

Come già anticipato sopra, *la revisione della Direttiva sull'orario di lavoro* ha impegnato l'attività legislativa per buona parte del periodo qui considerato. Si ricorda che tale direttiva è stata adottata nel 1993 e che da tempo era emersa la necessità di una sua revisione, come descritto nei precedenti Rapporti. In particolare due ragioni sembravano prevalere nella decisione della Commissione europea<sup>23</sup>. La prima derivava dal fatto che la direttiva originaria consentiva, seppure per casi specifici e in presenza di un accordo collettivo, di calcolare l'orario di lavoro facendo riferimento ad un periodo di tempo esteso da quattro mesi a un anno, garantendo peraltro il diritto individuale di opting-out rispetto al massimale delle 48 ore settimanali. La seconda ragione era invece da collegare alla decisione della Corte di giustizia europea (ECJ) che nel caso *Landeshauptstadt Kiel v Norbert Jaeger* stabilì che il tempo *on-call* fosse da considerare come orario di lavoro. In realtà si trattò solo del primo di una lunga serie di casi in cui la ECJ decise di conteggiare il tempo del lavoro a chiamata come orario lavorativo. Gli effetti di tali decisioni furono di grande portata non solo per la definizione corretta di orario di lavoro, e quindi per il calcolo delle tempo massimo di lavoro settimanale

---

<sup>23</sup> Si vede a questo proposito il citato rapporto della EFILWC, *Industrial Relation Developments in Europe 2008*, Dublin 2009.

secondo quanto previsto dalla vecchia direttiva, ma anche per il pagamento delle ore riferite al tempo della chiamata.

La revisione della Direttiva sull'orario di lavoro ha quindi dovuto affrontare due questioni altamente controverse e rimaste aperte. La prima riguardava la decisione assunta in precedenza dalla Commissione di porre termine alle possibilità di *opting-out*, al fine di garantire per tutti i lavoratori dell'Unione il limite massimo delle 48 ore settimanali previsto originariamente dalla Direttiva. Il compromesso raggiunto nel giugno 2008 in sede EPSCO (Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council) manteneva un'opzione individuale di *opting-out*, ovvero nei casi in cui l'impresa si fosse accordata con il singolo lavoratore per superare il limite delle 48 ore settimanali. Ma nessun lavoratore avrebbe potuto essere impiegato per più di 60 ore settimanali. In ogni caso, si stabiliva anche che nel primo mese di impiego il lavoratore non fosse obbligato a firmare un accordo di *opting-out* e che una speciale regola anti-discriminatoria dovesse proteggere i lavoratori contrari a sottoscrivere tale accordo. Ma tale proposta di compromesso avanzata in sede EPSCO, pur essendo fondata su una soluzione più restrittiva rispetto al passato, non avrebbe però posto fine alle opportunità di *opting-out* come desiderava ormai il Parlamento Europeo, che infatti bocciò tale ipotesi di revisione della Direttiva in sede di dibattito nel dicembre 2008.

In merito alla seconda questione controversa, quella già citata relativa al lavoro a chiamata e ai problemi sollevati dalla ECJ, la Commissione si era orientata verso una nuova definizione di tale tipo di prestazione lavorativa, basata sulla sua natura "attiva" o "non attiva". Laddove la prestazione si fosse riferita a "chiamata attiva", ovvero con un impegno effettivo del lavoratore, le ore sarebbero state conteggiate come lavorative, mentre non lo sarebbero state nel caso di "chiamata non attiva". Ma anche questa ipotesi di revisione della Direttiva, al pari dell'altra di *opting-out*, non fu approvata dal Parlamento Europeo nel dicembre 2008.

Le ragioni del rifiuto di tali proposte di revisione addotte dal Parlamento Europeo fanno riferimento ai caratteri non universalistici espressi in tali ipotesi. In realtà, è mancato l'accordo tra i rappresentanti dei lavoratori che le hanno ritenute "altamente insoddisfacenti" e i rappresentanti degli imprenditori privati che le consideravano invece "un importante passo avanti". E' stato giustamente sottolineato che di fatto tali posizioni contrastanti, anche in sede di Parlamento Europeo, riflettevano il netto antagonismo tra due concezioni differenti di flessibilità del mercato del lavoro, ovvero tra la richiesta degli imprenditori per un alleggerimento della regolazione dell'orario di lavoro e le rivendicazioni dei sindacati per una più definita regolazione riguardo alla limitazione dell'orario di lavoro e ai periodi di riposo<sup>24</sup>.

Ancora, nell'aprile 2009, si registra un ulteriore impasse, poiché il Parlamento europeo e il Consiglio non riescono raggiungere l'accordo sulla revisione della Direttiva come proposto dalla Commissione. E' la prima volta che un accordo non viene raggiunto a questo stadio del Comitato di conciliazione. Sia BusinessEurope che ETUC sono favorevoli alla revisione, ma la prima continua ad insistere per una ridefinizione delle

---

<sup>24</sup> Ibidem.

ore di lavoro a chiamata, mentre il secondo continua a spingere per abolire la clausola di *opting-out*.

*La Direttiva sui dipendenti delle Agenzie di lavoro interinale* riguarda sei milioni di lavoratori nell'UE, particolarmente in crescita nei nuovi paesi membri, e ha quale obiettivo principale quello di regolarne le condizioni e i contratti di lavoro. Si tratta di un traguardo importante, raggiunto dopo oltre 20 anni di tentativi di dare un quadro uniforme di diritti di uguale trattamento ai lavoratori in somministrazione che nei paesi dell'Unione risultavano particolarmente soggetti a diversità di livelli di regolazione e di trattamento, soprattutto con riferimento all'impiego delle donne<sup>25</sup>. (In Italia, come noto, le Agenzie di lavoro interinale sono state introdotte con la Legge Treu solo nel 1997). Nei precedenti Rapporti sono state riportate le vicende di questo tortuoso percorso caratterizzato da iniziative poi bloccate dal Parlamento europeo o comunque dal disaccordo tra i principali attori europei di rappresentanza degli interessi dei lavoratori e degli imprenditori. Fin dal 1995 infatti la Commissione europea lanciò una consultazione sul lavoro in somministrazione, insieme con la consultazione sul lavoro a tempo parziale e sul lavoro a termine. Mentre su queste due ultime forme di lavoro non standard sono state prodotte come noto le relative Direttive, non così è stato per i lavoratori interinali. Nel 2002, la Commissione presentò di nuovo delle proposte per una Direttiva, al fine di garantire un livello minimo di tutela per tali lavoratori ma, dopo essere passata in prima lettura nel Parlamento europeo, si è arenata. Ancora alla fine del 2007, in seguito a una nuova definitiva proposta di direttiva da parte della Commissione europea, sembrava impossibile trovare un compromesso tra i paesi favorevoli alla regolazione di tale tipo di lavoro e quelli che vi si opponevano. Il percorso fu sbloccato solo dopo che le parti sociali del Regno Unito firmarono l'accordo nel maggio 2008, dichiarandosi favorevoli alla direttiva, seppure con alcune restrizioni. Nel mese successivo, anche le ultime firme da parte di Euroclett e UNI-Europa spianarono la strada alla approvazione della direttiva da parte del Parlamento europeo, avvenuta nell'ottobre dello stesso anno.

Il testo della Direttiva riconosce l'ampia disparità dei trattamenti previsti nelle rispettive legislazioni nazionali sul lavoro in somministrazione, soprattutto in tema di paghe e condizioni di lavoro. Perciò viene evidenziata una posizione condivisa sulla necessità di giungere ad un quadro flessibile per il ricorso a tale tipo di lavoro, che possa realmente contribuire alla creazione di posti e allo sviluppo di forme flessibili di lavoro. I principali obiettivi sottolineati nella Direttiva sono in particolare: uguale trattamento per i lavoratori tramite agenzia per quanto riguarda lo status occupazionale e la sicurezza fin dal primo giorno di impiego, se non in presenza di forme di deroghe previste da accordi collettivi (art. 5); possibilità per gli stati membri, dopo consultazione delle parti sociali, di concludere accordi collettivi per introdurre deroghe al trattamento uguale, sia mediante accordi collettivi o, in circostanze specifiche, mediante accordi tra le parti sociali nazionali (sempre art. 5); diritto dei lavoratori interinali ad essere informati sulle

---

<sup>25</sup> Si veda ad esempio la ricerca Eurofound, *Temporary agency work and collective bargaining in the EU*, Dublin 2008.

opportunità di impiego permanente nelle imprese utilizzatrici (art. 6); rispetto degli standard sociali previsti nelle imprese utilizzatrici, secondo uguale trattamento in termini di paghe e condizioni di lavoro; uguale accesso alle facilities collettive delle imprese utilizzatrici; riconoscimento del lavoro in somministrazione quale legittima attività economica e professionale, e rimozione di restrizioni, permessi e divieti non necessari (art. 7); diritti di rappresentanza (art. 7); migliore accesso alle opportunità di formazione e *childcare* nei periodi tra le assegnazioni, al fine di migliorare l'occupabilità dei lavoratori interinali.

La direttiva è diventata legge dalla primavera 2009, con l'obbligo degli stati membri di implementarla nei tre anni successivi.

Un ulteriore passo avanti nell'ambito della regolazione del lavoro interinale e della relativa direttiva è costituito dal lancio da parte delle organizzazioni dei rispettivi interessi dei lavoratori e degli imprenditori, il 4 dicembre 2009, del nuovo Osservatorio transnazionale sul lavoro tramite agenzia. Con tale strumento, le parti sociali intendono monitorare, secondo quanto previsto dalla stessa Direttiva, i movimenti cross-border di lavoratori e imprese nel settore delle agenzie di lavoro interinale. Molteplici sono i compiti previsti per l'attività di tale Osservatorio: iniziative di ricerca e raccolta di dati; rassegna delle norme esistenti; migliore comprensione delle attività cross-border; rassegna e analisi delle buone e cattive pratiche; preparazione di strumenti di informazione per le agenzie di lavoro interinale e per i lavoratori di tali agenzie che desiderano lavorare all'estero. Nel costituire tale Osservatorio le parti sociali ne hanno riconosciuto peraltro la natura di "piattaforma congiunta di settore" che dovrà operare, secondo un profilo innovativo di *governance*, sotto l'autorità e il controllo dei due attori europei di rappresentanza degli interessi dei lavoratori e degli imprenditori, a sostegno del Comitato di Dialogo Sociale Europeo di Settore per la implementazione delle sue attività e del suo "Programma di lavoro".

#### ***1.4 La dimensione intersettoriale e settoriale del dialogo sociale anche alla luce dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona***

Il dialogo sociale inter-settoriale riguarda gli aspetti dell'intera economia e del mercato del lavoro dell'Unione europea. Come noto, il suo scopo è di promuovere i rapporti tra i sindacati e le organizzazioni degli imprenditori negli ambiti di comune interesse relativi all'occupazione e alle questioni sociali. Come affermato nei documenti dell'Unione, "i risultati e gli standards adottati dai partner sociali a livello inter-settoriale riguardano i lavoratori e gli imprenditori di tutta Europa", e il dialogo sociale cosiddetto "tripartito" ha luogo essenzialmente a tale livello inter-settoriale.

Sono diverse le forme attraverso le quale viene sviluppato il dialogo sociale a tale livello. Innanzitutto, viene promosso dal Comitato del dialogo sociale (Social Dialogue Committee), creato nel 1992, che è l'organismo principale del dialogo sociale bilaterale a livello europeo, si riunisce tre-quattro volte l'anno per discutere e confrontarsi sulle diverse posizioni degli attori in merito a molteplici temi, adotta testi negoziati dalle parti

e pianifica le future iniziative. Comprende 64 membri, di cui 32 in rappresentanza degli imprenditori e 32 dei lavoratori, di provenienza dalle rispettive segreterie europee o dalle organizzazioni nazionali. Tale organismo ha poi il compito di avviare seminari e gruppi di lavoro sui temi più rilevanti del mercato del lavoro e delle relative trasformazioni. Può anche decidere di dare vita a processi negoziali su particolari questioni, assumendosi la responsabilità del relativo processo di implementazione. Infine, vanno ricordati i “*summit*” europei di dialogo sociale, ovvero incontri al livello più alto, presieduti dal Presidente della Commissione europea, con il compito di rilanciare il dialogo sociale, mediante meeting in sessione plenaria tra rappresentanti delle organizzazioni europee degli imprenditori e dei lavoratori, insieme alle organizzazioni nazionali affiliate.

Sei organizzazioni inter-settoriali sono formalmente coinvolte nel dialogo sociale europeo: ETUC (la confederazione europea dei sindacati), BUSINESSEUROPE (la confederazione europea degli imprenditori privati), CEEP (il Centro europeo delle imprese e degli imprenditori pubblici), UEAPME (l’associazione europea delle imprese di piccola e media dimensione e degli artigiani), Eurocadres (il Consiglio europeo delle categorie dei quadri e professionali) e CEC (la confederazione europea dei dirigenti e amministratori delegati).

Di fatto, il dialogo sociale a livello inter-settoriale esiste fin dall’avvio ufficiale del dialogo sociale europeo nel 1985. Il suo cammino è segnato dalla negoziazione e dalla firma di numerosi documenti, insieme a molti accordi collettivi a partire dal 1993, ovvero da quando i trattati europei lo hanno consentito. Se ne possono ricordare i risultati principali: tre accordi implementati mediante direttive sui congedi parentali (1995), sul lavoro a tempo parziale (1997) e sui contratti a tempo determinato (1999); tre accordi autonomi sul telelavoro (2002), sullo stress da lavoro (2004) e sulle violenze sul posto di lavoro (2007); due accordi-quadro di azione sullo sviluppo permanente di competenze e formazione (2002) e sull’eguaglianza di genere (2005)<sup>26</sup>.

Vanno poi ricordati due importanti accordi prodotti nel 2008 dal dialogo sociale a livello intersettoriale, uno relativo alla cura dei figli dei lavoratori e uno sulla implementazione dell’accordo quadro sulle violenze sul posto di lavoro, entrambi sottoscritti dalle organizzazioni dei sindacati europei (ETUC) e degli imprenditori BUSINESSEUROPE, UEAPME e CEEP.

Nel periodo qui considerato, assume particolare rilevanza il “Tripartite Social Summit” del 29 ottobre 2009, per la sua focalizzazione sulle questioni chiave della crisi economica e sociale nell’Unione. Le maggiori preoccupazioni manifestate dalle parti sociali hanno riguardato la qualità della ripresa economica, i rischi per l’occupazione, la Direttiva sui lavoratori delle poste e la necessità di regolare il settore dei servizi finanziari. Il Presidente della Commissione Barroso vi è intervenuto sostenendo che l’occupazione e le misure di protezione sociale saranno la questione principale della strategia “EU 2020”. Questa sarà lanciata infatti alla fine di novembre 2009 attraverso

---

<sup>26</sup> Per un’analisi più dettagliata degli organismi, dei compiti e delle funzioni del dialogo sociale europeo a livello inter-settoriale si rimanda al sito <http://ec.europa.eu/social>

una consultazione per fare dell'UE "un mercato più intelligente e più verde". Come ha dichiarato in tale occasione lo stesso Presidente della Commissione: "L'UE 2020 rappresenta l'azione concertata dell'UE nel prossimo decennio per sormontare alcune delle sfide economiche più temibili con cui l'Europa si sia mai confrontata. Un'economia "intelligente" è indissociabile da una società "saggia", basata su solidi valori europei. La crescita, la sostenibilità delle finanze pubbliche, la risposta ai cambiamenti climatici, l'inclusione sociale, una base industriale rafforzata e un terziario dinamico non sono alternative, bensì fattori che si rafforzano a vicenda. Nel decennio che ha preceduto il 2008, la disoccupazione in Europa è stata ridotta dal 12% al 7%. Ora abbiamo bisogno di nuove fonti di crescita per sostituire i posti di lavoro persi durante la crisi. Questo documento illustra le nostre proposte per mettere a frutto le potenzialità dell'Europa. Al tempo stesso, possiamo acquistare peso su una scena mondiale globalizzata, dimostrando ai nostri partner che l'economia sociale di mercato è quella più efficiente e giusta. Prima di presentare le nostre proposte, desideriamo ricevere i pareri delle parti interessate sulla strategia UE 2020"<sup>27</sup>.

Tale strategia è stata quindi rilanciata in occasione della entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'1 dicembre 2009, che ancora nelle parole del Presidente Barroso "pone il cittadino al centro progetto europeo. Disporremo finalmente delle istituzioni giuste per agire e della stabilità necessaria per convogliare tutte le energie verso il raggiungimento dei risultati che contano per i nostri cittadini".

Per quanto riguarda le relazioni industriali europee, il Trattato in vigore conferisce all'Unione il quadro giuridico e gli strumenti relativi ai diritti fondamentali che saranno sanciti da un'apposita Carta. Tra i miglioramenti indicati che possono contribuire a rafforzare il dialogo sociale intersettoriale vengono infatti indicati: un ruolo maggiore del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali nel processo decisionale dell'Unione europea; le istituzioni più efficaci e snellite; i maggiori diritti per i cittadini europei; il rafforzamento dell'Europa in quanto attore globale. I vantaggi per i cittadini europei dovrebbero quindi accompagnare e/o contribuire a migliorare anche i vantaggi dei lavoratori europei, grazie in particolare a quello che viene definito come un "approccio più democratico del processo decisionale dell'UE"<sup>28</sup>.

Più critica è stata la posizione dei sindacati europei al riguardo, in quanto ritengono che il Trattato di Lisbona sia stato fortemente condizionato e ridimensionato in seguito al suo rifiuto tramite referendum in Francia e Olanda nel 2005 e in Irlanda nel 2008. In particolare ne hanno denunciato le minori ambizioni riguardo alla estensione del voto di maggioranza qualificata e dei poteri sindacali, oltre che rispetto al rafforzamento della dimensione sociale e della governance per rispondere alle sfide della globalizzazione. I limitati progressi nel campo sociale e il fatto che la Carta dei diritti fondamentali non sia più parte integrante del Trattato di Lisbona costituiscono di fatto, sempre secondo i sindacati europei, un grave passo indietro. Anche se viene comunque registrato il fatto estremamente positivo che da ora in poi i diritti fondamentali scritti nella Carta avranno

---

<sup>27</sup> Documento IP/09/1807, Bruxelles, 24 novembre 2009.

<sup>28</sup> Documento IP/09/1855, Bruxelles, 1 dicembre 2009.



forza di legge e dovranno essere garantiti dalla Comunità e dai giudici nazionali in applicazione della legislazione comunitaria<sup>29</sup>.

Con il lancio della consultazione sull'UE 2020, la Commissione apre quindi una nuova fase di dialogo sociale inter-settoriale che ha ora al suo centro la conferma della strategia di Lisbona, ovvero di una crescita basata sulla conoscenza come fattore di ricchezza, ma anche la necessità di maggior partecipazione dei lavoratori e dei cittadini europei, che sono stati interessati dalla crisi e che quindi richiedono interventi più attivi di politica del lavoro. E' un invito a rafforzare il dialogo sociale intersettoriale quale strumento fondamentale per gestire e ammortizzare nel modo migliore gli effetti sociali negativi della crisi economica e finanziaria.

Esso tende peraltro ad accompagnare e valorizzare l'impegnativo "Programma di lavoro" 2009-2010 sottoscritto da BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP, ETUC (e il comitato di collegamento EUROCADRES/CEC), finalizzato a rafforzare un'azione congiunta per affrontare le sfide maggiori dell'Europa economica e sociale. Tale nuovo programma prevede infatti un ruolo più attivo delle parti sociali a tutti i livelli insieme a quello delle autorità pubbliche. Si tratta peraltro del "terzo" Programma di lavoro, nel quale vengono elencate le iniziative "autonome" che le parti sociali intendono sviluppare nel periodo considerato, per rispondere sia ai processi di integrazione europea che di globalizzazione<sup>30</sup>. Se esse sono consapevoli del nuovo contesto creato dalla crisi economica e finanziaria in corso, sono anche pronte a prendere in considerazione le implicazioni che nel breve, medio e lungo periodo ne deriveranno per imprese e lavoratori. Per ottenere uno sviluppo sostenibile, tali organizzazioni europee pongono quindi gli obiettivi di: riprendere la crescita economica; migliorare la competitività, la produttività e la qualità del lavoro; acquisire la piena occupazione e il progresso sociale; garantire la protezione ambientale. In tale contesto, si impegnano a valutare il mix appropriato di politiche di mercato del lavoro, micro e macro, che porti a rendere più stabile l'economia e a raggiungere gli obiettivi di crescita sostenibile ed elevati livelli occupazionali.

Nel nuovo Programma di lavoro, le parti sociali europee si impegnano inoltre a continuare e a rafforzare il ruolo importante del "*dialogo sociale autonomo*" e il suo impatto positivo sui mercati del lavoro a livello di UE. Va peraltro notato che questo nuovo Programma di lavoro 2009-2010 copre un periodo che consente di sincronizzare l'azione rispetto a quella della "*Growth and Jobs Strategy*", contribuendo ad arricchire le attività già svolte, quali l'analisi congiunta delle sfide del mercato del lavoro, l'agenda del cambiamento economico e sociale, la riconciliazione tra la vita privata e quella professionale, la formazione di capacità di dialogo sociale negli stati membri dell'UE e nei paesi candidati, oltre che l'implementazione degli strumenti del dialogo sociale.

---

<sup>29</sup> Per una rassegna completa e articolata delle argomentazioni critiche formulate dall'ETUC sul Trattato di Lisbona entrato in vigore si veda: I. Schoemann, "The Lisbon Treaty: a more social Europe at last?", *ETUI Policy Brief – European Social Policy*, Issue 1/2010.

<sup>30</sup> *Work Programme of the European Social Partners 2009-2010*.

Il Programma di lavoro 2009-2010 contiene inoltre una serie di rilevanti nuove iniziative che le parti sociali europee si impegnano a sviluppare nel periodo considerato:

- una raccomandazione congiunta per contribuire alla definizione dell'agenda di Lisbona post-2010, anche nel contesto della crisi finanziaria ed economica in corso;
- lo sviluppo di un approccio congiunto ai fenomeni ed effetti occupazionali e sociali delle politiche di cambiamento climatico con l'obiettivo di massimizzare le opportunità e di minimizzare le conseguenze negative, individuando le possibili azioni congiunte;
- un monitoraggio congiunto della implementazione dei principi comuni di flexicurity. Soprattutto per valutare il ruolo e il coinvolgimento dei partner sociali nel processo e trarne condivise lezioni;
- un orientamento congiunto sui temi della immigrazione e della mobilità, per promuovere l'integrazione dei lavoratori migranti nel mercato del lavoro e sul posto di lavoro al fine di individuare le possibili azioni congiunte.

Queste nuove iniziative si aggiungono a quelle che vengono indicate come azioni già intraprese sotto l'egida del precedente Programma di lavoro:

- negoziazione e implementazione di un accordo quadro autonomo sui mercati del lavoro inclusivi;
- completamento degli studi sul cambiamento economico e sociale nell'UE a 27 al fine di gestire efficacemente gli stessi processi di cambiamento e ristrutturazione;
- negoziazione di un quadro di azioni sull'occupazione;
- continuazione del lavoro di formazione di capacità dei partner sociali nell'UE allargata, nell'Est Europa e nei paesi candidati che includa ulteriori sviluppi delle attività dei rispettivi centri di ricerca delle parti sociali;
- monitoraggio, esame e valutazione della implementazione dell'accordo quadro sul dialogo sociale e dei relativi ambiti di azione;

Il documento si conclude con l'impegno dei partner sociali europei di sviluppare ulteriormente una comune comprensione dei diversi strumenti prodotti dalla loro attività di negoziazione, di ottenere un impatto sui vari livelli del dialogo sociale, di coordinare maggiormente i vari livelli del dialogo sociale e della negoziazione, incluso lo sviluppo di migliori sinergie tra i livelli inter-settoriali e settoriali.

Tutti gli strumenti del dialogo sociale ai vari livelli sono quindi utili per realizzare tale ambizioso programma di lavoro, che non costituisce, a detta degli stessi attori sociali europei, un lista esaustiva dei compiti da svolgere, ma può essere aggiornata alla luce degli sviluppi nell'Unione Europea. Inoltre, tale programma di lavoro non limita le parti sociali europee nella loro attività di monitoraggio della implementazione della strategia

europea “Growth and Jobs” e nelle loro azioni sia a livello bilaterale che tripartito in risposta alle proposte e iniziative della Commissione Europea.

Dall’anno della loro costituzione, il 1998, sono stati creati dalla Commissione ben 37 Comitati settoriali di dialogo sociale europeo (*European Sectoral Social Dialogue Committees, ESSDC*)<sup>31</sup>. L’ultimo è quello del settore “*Metal, Engineering and Technology-based industries*” lanciato il 14 gennaio 2010. Come noto, i criteri per la costituzione di tali comitati si basano sul riferimento a specifici settori economici o categorie e sulla loro organizzazione a livello europeo. Essi devono consistere di “organizzazioni riconosciute che fanno parte di strutture dei partner sociali degli stati membri e che abbiano capacità di negoziare accordi collettivi, oltre che essere rappresentativi di diversi stati membri”. Inoltre devono disporre di strutture adeguate per assicurare una effettiva partecipazione al lavoro dei comitati. Normalmente, sono composti da 54 rappresentanti delle parti sociali, suddivisi in parti uguali tra rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori. Possono essere presieduti da un rappresentante dei partner sociali oppure, a loro richiesta, da rappresentanti della Commissione che comunque fornisce il personale di segreteria. Ogni Comitato può adottare regole procedurali proprie ma deve riunirsi almeno una volta all’anno, su temi che coinvolgono questioni generali o per gruppi di lavoro in ambito più ristretto.

Tra i più importanti risultati del dialogo sociale europeo a livello settoriale nel periodo qui analizzato, si devono ricordare molti documenti congiunti sul trattamento delle emissioni nell’UE, sulle fonti rinnovabili di energia e sul clima (rispettivamente nei settori: chimico, acciaio, lavoratori del legno e industrie estrattive). Sono state quindi sottoscritte dichiarazioni congiunte sulla responsabilità contrattuale nei settori della sicurezza privata, del catering, delle imprese di pulizia e del tessile e abbigliamento. Documenti congiunti hanno interessato anche il tema della salute e sicurezza sul posto di lavoro nei settori marittimo, dell’aviazione civile, delle agenzie di lavoro interinale. Codici di condotta e di responsabilità sociale dell’impresa sono stati inoltre firmati dalle parti sociali europee nei settori della sanità, dello zucchero e dei servizi pubblici. Sull’inclusione sociale e sulle tutele nel mercato del lavoro sono stati sottoscritti documenti congiunti (governi locali e regionali) o avviate consultazioni (commercio).

Si è già ricordato sopra il ruolo dei Comitati settoriale di dialogo sociale europeo nell’accompagnare lo stesso dialogo sociale europeo a livello macro nella sua azione di risposta alla crisi e sulle ristrutturazioni. Si può qui richiamare ad ulteriore esempio il contributo dello European Chemical Industry Social Dialogue Committee, come dimostra un’importante dichiarazione congiunta dei due attori europei di rappresentanza degli interessi imprenditoriali e dei lavoratori dell’aprile 2009: “EMCEF e ECEG ritengono essenziale che tutte le parti sostengano l’industria chimica e l’economia nel suo complesso al fine di superare la crisi senza limitare i fondamenti sia della economia del libero mercato che del modello sociale europeo (*sottolineatura nostra*). Gli sviluppi che hanno portato alla crisi finanziaria e ai suoi effetti sull’intera economia devono

---

<sup>31</sup> Decisione della Commissione europea del 20 maggio 1998 – 98/500/EC

essere per quanto possibile individuati e modificati. Questa dovrà essere l'azione principale dei governi nazionali, delle istituzioni europee e delle istituzioni globali della finanza”<sup>32</sup>.

## **2. Evoluzione degli assetti contrattuali nei principali paesi UE**

### ***2.1 Tendenze di centralizzazione o decentramento dei livelli contrattuali ed evoluzione dei rapporti tra i vari livelli della struttura contrattuale***

La struttura della contrattazione collettiva nell'Unione europea resta fortemente radicata nella storia, nelle tradizioni e nelle pratiche a livello nazionale. L'evoluzione dall'UE dei 6 paesi fondatori alla UE allargata dei 27 paesi attuali consente comunque di osservare alcuni processi di convergenza almeno in alcuni ambiti degli assetti contrattuali nazionali, nonostante permangano forti disparità in molti altri ambiti. Si tratta di un processo pur lento ma progressivo di influenza delle istituzioni comunitarie sulle istituzioni nazionali di relazioni industriali.

Per misurare tali fenomeni e tendenze di convergenza, verso la centralizzazione o il decentramento, degli assetti contrattuali è possibile far ricorso, nel periodo più recente, a importanti database e a fonti particolarmente significative, insieme ad elaborazioni promosse e rese disponibili dalla Commissione europea<sup>33</sup>. Nel complesso, emergono andamenti significativi rispetto a quelli che vengono individuati come i quattro “pilastri” istituzionali delle relazioni industriali europee: sindacati forti e con relativamente stabili forme di riconoscimento pubblico; gradi elevati di solidarietà economico/normativa fondata su pratiche diffuse di coordinamento/centralizzazione a livello di settore/categoria; generalizzata attività di partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori mediante strumenti di informazione, consultazione o anche co-determinazione; forme diverse di concertazione tripartita e di “patti sociali” nazionali<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> <http://www.industrija.hup.hr/DisplayDocument.aspx?IDDdocument=81>, riportato in EFILWC, op. cit.

<sup>33</sup> Il Rapporto più recente e rilevante per disponibilità e presentazione di dati è senza dubbio: European Commission, *Industrial Relations in Europe 2008*, European Communities, Luxembourg 2009, in particolare il capitolo 1 curato da J. Visser e M. E. Kaminska dell'Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS). Si veda anche per gli specifici riferimenti ai singoli paesi: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Industrial relations developments in Europe 2008*, Dublin 2009, in particolare il capitolo 1 curato da M. Carley.

<sup>34</sup> Così come sono individuati da Visser e Kaminska nel citato Rapporto della Commissione europea. In tale Rapporto si fa riferimento al database presentato in J. Visser, “Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts”, an international ICTWSS database, *AIAS research report*, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, Amsterdam 2009, che si può ottenere e utilizzare per scopi scientifici attraverso il sito web dell'AIAS (<http://www.uva-aias.net>). Tale database contiene moltissime informazioni relative a: sindacati (numero di iscritti, tassi di sindacalizzazione, grado di concentrazione, unità, autorità dei livelli superiori su quelli inferiori, ecc.), relazioni industriali (centralizzazione contrattuale, forme di concertazione tripartita, organizzazioni di settore, grado di

Rispetto a tali pilastri istituzionali delle relazioni industriali nei vari paesi, nel lungo periodo, dall'UE a 6 fino all'attuale UE a 27, alle tendenze di forte divergenza negli anni '70 si sono andati contrapponendo andamenti di maggior convergenza a partire dalla metà degli anni '80, nonostante la crescita degli stati membri. Una nuova tendenza divergente si è affermata negli anni 2004-07, con l'ultima fase di allargamento, ma successivamente sembra manifestarsi un interessante effetto di maggior regolazione dei sistemi nazionali di relazioni industriali dei nuovi paesi membri dell'Est Europa. Ciò potrebbe essere stato il frutto delle pressioni esercitate dalle autorità comunitarie durante il periodo di "preparazione" dei paesi candidati, come pure ovviamente delle crescenti pressioni della globalizzazione dei mercati. Questa maggiore spinta alla "*europizzazione*" delle relazioni industriali potrebbe essere considerata una terza tendenza strutturale di cambiamento, insieme alle citate forme di "autonomismo" e di "individualizzazione normativa", che hanno caratterizzato l'evoluzione del dialogo sociale europeo nel periodo più recente.

Tra gli indicatori di maggior convergenza verso la centralizzazione degli assetti contrattuali, i fattori relativi alla forza e alla centralizzazione dei sindacati nazionali sono certamente i più significativi. Nel citato Rapporto, la "forza" dei sindacati è misurata da alcuni indicatori quali: un numero di iscritti e un tasso di sindacalizzazione importanti; capacità di dar vita e concludere azioni di sciopero o di altre forme di protesta; autonomia finanziaria e di personale; capacità di avviare processi negoziali con le rappresentanze imprenditoriali e i governi; firmare e implementare accordi collettivi. Per quanto riguarda il numero di iscritti, nell'attuale UE a 27 è stata superata la soglia dei 42 milioni (lavoratori dipendenti, esclusi pensionati e disoccupati, aggiungendo i quali si arriverebbe a quasi 60 milioni), ovvero una densità sindacale media del 25,1%. A fronte di una certa stabilità nei 6 paesi della prima UE e nella UE a 15, il calo maggiore per entrambi gli indicatori riguarda proprio i 12 ultimi stati membri.

Va comunque segnalato che l'indice di dispersione è maggiore per la vecchia UE a 6, mentre alla crescita in passato per la UE a 15 corrisponde ormai una certa stabilizzazione. L'ultimo database disponibile dell'ICTWSS registra la maggior divergenza di densità sindacale tra l'8,6% della Francia e il 76% della Svezia, pur in calo negli anni più recenti. Ai livelli oltre il 40% si mantengono anche Finlandia, Danimarca, Cipro, Malta, Belgio e Lussemburgo. Sotto il 20% si trovano inoltre Lettonia, Ungheria, Portogallo, Estonia, Spagna, Lituania e Polonia. L'Italia si colloca in posizione intermedia con il 33,8%. In tale posizione intermedia, tra il 20 e il 40%, è posizionata la maggior parte dei 27 paesi, alcuni con tassi superiori all'Italia (Slovenia, Romania, Irlanda), altri con tassi inferiori (Austria, Rep. Slovacca, Regno Unito, Grecia, Olanda, Germania, Rep. Ceca, Bulgaria). La densità sindacale media dei 12

---

copertura contrattuale, coinvolgimento delle parti sociali nelle politiche pubbliche, ecc.), accordi e patti sociali (tipi, attori, contenuti salariali e normativi, anni di applicazione), assetti contrattuali sui salari (coordinamento delle negoziazioni sui salari, interventi dell'attore pubblico, regolazione del salario minimo garantito, ecc.). Il database raccoglie annualmente i dati di fonte nazionale relativi a 34 paesi, inclusi tutti i 27 dell'UE. Di seguito si farà ampio uso di tali dati per osservare gli andamenti degli assetti contrattuali e le loro tendenze verso la centralizzazione o il decentramento.

ultimi paesi membri, che nel 2000 era simile a quella di tutti i 27 paesi (27% rispetto a 27,5%), ha registrato un calo molto più marcato nel quinquennio successivo (21,6% rispetto a 25,3% dell'Ue a 27).

Minor dispersione si registra invece tra le organizzazioni di rappresentanza degli imprenditori nei diversi paesi dell'Unione, pur andando dal 20% della Polonia al 100% dell'Austria<sup>35</sup>. La maggioranza dei paesi si colloca oltre il 40%. Solo la Rep. Ceca, la Rep. Slovacca, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, oltre alla già citata Polonia, hanno tassi inferiori.

Il grado di centralizzazione dei sindacati nazionali è segnalato dagli indicatori di: *unità* (numero di e cooperazione tra le diverse federazioni sindacali) e *autorità* (capacità di prendere decisioni comuni e di ottenere "obbedienza" da parte dei livelli inferiori). Si tratta in realtà di un indicatore composto che esprime sia il grado di centralizzazione "*orizzontale*" (attore unico nel quale le decisioni sono concentrate) sia quello "*verticale*" (capacità dello stesso attore unico confederale o di più alto livello di controllare i processi negoziali, le decisioni di sciopero, le risorse e il personale)<sup>36</sup>. Nel complesso dal database emerge una costante tendenza di decentramento, di lungo periodo (interrotta solo dall'allargamento del 1995 della UE a 15), cui corrisponde però la forte centralizzazione di Austria, Finlandia e Svezia. I dati segnalano comunque il fatto che questa tendenza generale di decentramento dai livelli intercategoriale a quelli di categoria e da questi a quelli aziendali è controbilanciata in alcuni stati membri dalle pratiche di "patti sociali" e "accordi quadro" nazionali o comunque dalla concentrazione delle organizzazioni sindacali e degli agenti contrattuali, ovvero dal grado di centralizzazione orizzontale (vedi sotto).

Un altro importante indicatore collegato alla centralizzazione degli assetti contrattuali nazionali è certamente il grado di estensione della contrattazione collettiva, ovvero quanti lavoratori sono coperti e tutelati dagli accordi sindacali. Si è già visto nel precedente Rapporto<sup>37</sup> che gli ultimi 12 paesi entrati nell'Unione si caratterizzano, ad eccezione della Slovenia, per l'elevato grado di decentramento (prevalentemente al livello 0,2 sulla scala da 0 a 1, contro la media degli altri paesi attorno allo 0,4)<sup>38</sup> cui corrispondono i più bassi livelli di copertura contrattuale. Nel complesso il grado di estensione contrattuale nell'attuale UE a 27 è circa il 60% e si conferma abbastanza stabile nel tempo. Il cambiamento più rilevante riguarda il periodo più recente, con l'allargamento dell'Unione avvenuto nel 2004-07, che ha visto entrare paesi non dotati di istituzioni solide di contrattazione collettiva soprattutto a livello di categoria o di settore economico, come nella maggior parte degli altri paesi. Si è passati così da un

---

<sup>35</sup> European Commission, *Industrial Relations in Europe 2008*, European Communities, Luxembourg 2009, p. 75. L'Austria registra il tasso più alto poiché tutte le imprese del settore privato sono legalmente obbligate a iscriversi alla Camera Federale di Commercio. A differenza di tutti gli altri paesi, nei quali l'adesione è su base volontaria.

<sup>36</sup> Ibidem, cfr. in particolare Box 1.2

<sup>37</sup> Cnel, *Le relazioni sindacali in Italia e in Europa. Rapporto 2006-2007*, Cnel, Roma 2009

<sup>38</sup> European Commission, *Industrial Relations in Europe 2008*, European Communities, Luxembourg 2009, p. 76

livello di copertura contrattuale attorno al 75%, dal 1960 al 2003, per giungere al 62,5% attuale. L'elevata media del grado di copertura contrattuale è dovuta quindi soprattutto a paesi che si avvicinano al 100%, come Belgio, Francia, Austria, anche se in paesi grandi e importanti quali Germania e Regno Unito si assiste a tendenze significative di calo.

L'elevata percentuale di copertura contrattuale nell'Ue è largamente spiegata da un importante elemento di centralizzazione delle strutture contrattuali nazionali, ovvero il predominio del livello di categoria, o di livelli negoziali superiori, nella maggior parte dei paesi. Si tratta peraltro di un elemento distintivo del modello europeo di relazioni industriali già messo in evidenza da numerosi studi e ricerche di carattere empirico<sup>39</sup>. Il citato Rapporto Visser-Kaminska assegna 2 punti ai paesi nei quali la contrattazione collettiva è dominata dai livelli di categoria o superiori, 1 punto ai paesi con livelli inferiori a quello nazionale di categoria, 0 punti dove la contrattazione è assente o raramente praticata. Fino al 2003 la media era di 1,5 a conferma della prevalenza del contratto di categoria, successivamente si registra un calo a 1,2 proprio in seguito all'ultima fase di allargamento dell'Ue.

Un altro indicatore che consente di osservare le tendenze di centralizzazione o decentramento negoziale nell'Ue è costituito dall'indice di "coordinamento dei livelli di contrattazione salariale". Esso viene definito sulla base di una scala da 1 a 5, ovvero da una situazione nella quale vi è estrema frammentazione negoziale e prevalenza di contrattazione aziendale (livello 1) a realtà con accordi nazionali che limitano o definiscono comunque l'azione dei livelli inferiori (livello 5), passando per situazioni intermedie con mix di livelli negoziali rilevanti<sup>40</sup>. In generale, nel 27 paesi dell'Unione si registra un indice medio di coordinamento del 2.8, con un sensibile calo rispetto al periodo precedente l'ingresso dei 12 nuovi paesi membri (nell'Ue a 15 tale indice era infatti di 3.4). Emerge quindi un forte varietà tra i diversi paesi, anche con importanti cambiamenti sia nel lungo che nel breve periodo. Tendenze di centralizzazione e di coordinamento dei livelli di contrattazione salariale hanno caratterizzato l'Irlanda, mediante importanti patti sociali, come pure il Belgio e la Finlandia, con interventi del terzo attore statale per fissare tetti agli aumenti salariali. Tendenze di decentramento si sono invece verificate in Svezia e Danimarca, paesi nei quali il livello di coordinamento si è spostato da quello interconfederale a quello di categoria o settore economico. Solo nel Regno Unito e a Malta si osserva il livello di coordinamento più decentrato, prevalentemente nelle aziende. Sono infine da segnalare i tentativi dello stato, in Francia e nei paesi dell'Est, di far ricorso all'istituto del salario minimo o della regolazione nel settore pubblico quali forme soft di coordinamento dei livelli di negoziazione sui salari.

---

<sup>39</sup> Ad esempio da F. Traxler, S. Blaschke, B. Kittel, *National labor relations in internationalized market. A comparative study of institutions, change, and performance*, Oxford University Press, Oxford 2001; e da W. Streeck, "The sociology of labor markets and trade unions", in J. Smelser, R. Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Princeton 2005.

<sup>40</sup> European Commission, *Industrial Relations in Europe 2008*, European Communities, Luxembourg 2009, p. 23, in particolare Box 1.3.

## ***2.2 Evoluzione generale dei contenuti della contrattazione collettiva ai vari livelli con particolare riferimento alle politiche dei redditi e dei salari***

L'evoluzione dei contenuti negoziati ai vari livelli contrattuali nel periodo 2008-2009 nell'Ue è stata in gran parte influenzata dall'impatto della crisi economica e finanziaria. Ciò è largamente dimostrato dalla contrattazione sui salari. Nell'ultimo Rapporto della Fondazione di Dublino sugli sviluppi delle relazioni industriali nell'Unione si osserva infatti che se gli incrementi dei salari nominali nel primo semestre del 2008 sono stati in genere più elevati di quelli registrati nel 2007, essendo stati negoziati prima del pieno dispiegarsi degli effetti della crisi, successivamente, a partire dalla fine del 2008, si registrano accordi di limitazione degli aumenti quando non di vero e proprio loro congelamento (è il caso tra gli altri del settore pubblico in Estonia nel 2009)<sup>41</sup>. Sempre a partire dalla fine del 2008, l'agenda negoziale è sempre più orientata verso una "riduzione forzata" dell'orario di lavoro e delle paghe, con prevalenza crescente del taglio degli orari. Inoltre nella stessa agenda contrattuale acquistano priorità maggiore gli strumenti di gestione delle eccedenze occupazionali in un contesto di crescita della disoccupazione. Si è già visto peraltro come il focus negoziale si sia sempre più spostato sui processi di ristrutturazione delle imprese nei diversi paesi dell'Unione.

Naturalmente, le preoccupazioni dei vari governi rispetto al controllo della politica dei redditi in tempi di crisi ha influenzato la contrattazione inter-settoriale o interconfederale, come dimostrato ad esempio dall'accordo centralizzato sulle paghe e sulle condizioni di lavoro firmato in Irlanda nel 2008 per i successivi 24-35 mesi. Alla fine dello stesso anno, infatti, gli imprenditori hanno chiesto di differire i previsti aumenti di paga, a causa delle peggiorate condizioni economiche. Simili accordi sono stati sottoscritti in Belgio, per gli anni 2009-10, e in Grecia, per il 2008-09. Quello belga è un accordo inteso proprio a far fronte alla crisi economica e finanziaria in corso, in quanto limita gli incrementi netti annui a 375 euro nel biennio, garantendo nel contempo misure di difesa del potere d'acquisto dei lavoratori quali agevolazioni per l'uso dei mezzi pubblici di trasporto e voucher per i pasti.

Nel caso dell'Italia va ricordato certamente l'accordo interconfederale del 15 aprile 2009, non firmato dalla Cgil, sulla riforma della struttura contrattuale, con modifica dell'indicatore del tasso di inflazione programmata e della durata dei rinnovi dei contratti di categoria. Anche in Spagna il rinnovo dell'accordo intersettoriale ha riguardato soprattutto le guidelines e i compiti per la contrattazione decentrata. Tipi di accordi simili sono stati confermati anche in Romania (dove si è contrattato a tale livello anche il salario minimo) e Slovenia. In Estonia non è stato invece possibile raggiungere un accordo sulla crescita del salario minimo.

Va peraltro segnalato che a livello inter-settoriale sono stati raggiunti accordi anche su altri temi, oltre al salario: in Belgio sulle pari opportunità di trattamento e sulle strutture

---

<sup>41</sup> Cfr. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Industrial relations developments in Europe 2008*, Dublin 2009. Tale documento costituisce una base importante per l'analisi di tale evoluzione, come evidenziato di seguito.



decentrate di rappresentanza; in Francia sulla “modernizzazione del mercato del lavoro”, i sussidi di disoccupazione e lo stress da lavoro; nel Regno Unito è stata prodotta a tale livello una “dichiarazione congiunta” per l’equo trattamento dei lavoratori interinali; in Svezia è stata negoziata una nuova versione del “basic agreement” che regola diversi aspetti delle relazioni industriali nazionali.

Il livello di categoria o settore economico, che, come detto sopra, costituisce la sede negoziale più diffusa nei paesi Ue, soprattutto di più vecchia membership, è stato anch’esso particolarmente interessato dagli effetti della crisi economica e quindi prevalentemente da intese sui salari. Nei paesi sopra citati nei quali sono stati siglati accordi intersettoriali, in particolare Belgio, Grecia e Spagna, i contratti di categoria hanno svolto un ruolo essenziale di implementazione e di applicazione delle norme definite ai livelli superiori. Ma il tema delle paghe è stato al centro anche dei rinnovi dei contratti di settore nei principali paesi dell’Unione che si caratterizzano per cicli di rinnovo su base annua, biennale o non definita: Austria, Francia, Germania, Italia, Olanda, Portogallo, Slovenia. Mentre nei paesi nordici, dove prevalgono cicli di rinnovo pluri-annuali, la contrattazione sui salari è stata meno critica o turbolenta. Anche se in Norvegia è stato previsto di modificare il ciclo con un accordo intermedio nel 2009.

Le tendenze di decentramento verso il livello aziendale, come sopra descritte, sono confermate dalle strategie di molti imprenditori di “uscire” dai contratti di categoria e dalle relative condizioni di paga. E’ il caso ad esempio delle grandi banche in Grecia, come pure di alcuni imprenditori in Portogallo e nella Repubblica Ceca. Le dichiarazioni di “*inability to pay*” che erano state espresse in passato anche dagli imprenditori tedeschi, come emerge dai precedenti Rapporti, e quindi dagli stessi imprenditori irlandesi che hanno rimesso in discussione l’accordo inter-settoriale del 2008, sembrano essere particolarmente in crescita sotto i colpi della crisi economica e finanziaria. Come sopra evidenziato, è proprio a partire dalla seconda metà del 2008 che gli effetti di quest’ultima si fanno sentire pienamente, seppure in modi e tempi diversi nei vari paesi dell’Unione, condizionando a tutti i livelli la contrattazione collettiva sui salari e spingendo gli imprenditori e gli stati nazionali a opporre maggiori resistenze agli incrementi delle retribuzioni dei lavoratori.

Nel Rapporto della Fondazione di Dublino, vengono peraltro segnalate in molti paesi dell’Ue, ancora nel corso del 2008, tendenze di incrementi delle paghe nominali superiori all’anno precedente<sup>42</sup>: Austria (3,6% nei rinnovi autunnali, rispetto al 3,1%-3,2% del 2007); Bulgaria (il 22% nel 2008, ma 27,8% nel settore pubblico, contro il 20% nel 2007); Cipro (dal 2%-2,2% nel 2007 al 2,5% nel 2008); Repubblica Ceca (dal 4,2% al 5,4%, ma dal 2%-6,5% al 4%-9% nel settore privato); Finlandia (livelli molto più alti, tra il 4,4% del settore privato e il 5% del settore pubblico); Germania (dal 2,2% al 2,9%, ma 2,7% in quella dell’Ovest e 4% in quella dell’Est); Grecia (3% da settembre 2008 e 5,5% da maggio 2009, livelli molto più alti del 2006-07), Italia (da 2,2% a 3,5%), Olanda (da 2% a 3,2%); Norvegia (da 5,4% a 6%); Polonia (da 8,7% a 10,2%);

---

<sup>42</sup> Ibidem

Portogallo (da 2,9% a 3,1%, nel settore privato); Slovenia (da 2,5% a 3,9% nel settore privato); Spagna (da 3,1% a 3,5%) e Regno Unito (da 3,7% a 3,9%).

Nei paesi baltici, come visto, la contrattazione collettiva non svolge un ruolo significativo nella regolazione delle paghe. Comunque, è proprio tra i paesi dell'ultimo allargamento che si riscontrano tendenze di riduzione dei salari nominali: Estonia (dal 20% del 2007 al 15% del 2008); Ungheria (dal 6,9% al 6,2%); Lettonia (dal 31,5% al 20,3%); Malta (dal 2% all'1,8%); Rep. Slovacca (dal 6,2% al 5,5%).

Si dovrà però attendere la fine della crisi economica per avere un quadro più preciso dei suoi effetti sulle retribuzioni, oltre che sull'occupazione. Anche se già dal quadro che va definendosi nel periodo qui considerato si possono trovare molte conferme alla inversione di tendenza della contrattazione sui salari nel 2009 rispetto al 2008 anche in quei paesi nei quali pure le parti sociali avevano sottoscritto importanti accordi collettivi, ai vari livelli negoziali, per significativi aumenti di paga, sia in difesa del potere di acquisto che per la distribuzione dei frutti della produttività del lavoro. Tipico il caso degli imprenditori spagnoli che hanno richiesto di congelare gli aumenti salariali nel 2009, oltre che di disporre di più flessibilità per le imprese in difficoltà, non escluse appunto forme di "opting out" rispetto agli accordi collettivi già firmati.

Come si è già accennato, il tema dell'orario di lavoro ha costituito sempre più oggetto di negoziazione rilevante accanto a quello delle retribuzioni. Anche in questo caso si è assistito ad una inversione di tendenza: per gran parte del 2008 si registrano accordi sulla riduzione dell'orario senza perdite retributive, ad eccezione del Regno Unito, dove sono più diffusi accordi aziendali su tagli dell'orario di lavoro e del relativo salario; a partire dalla fine del 2008, l'eccezione inglese diventa la regola per un maggior numero di paesi. Forme di accorciamento forzato dell'orario di lavoro, con o senza tagli retributivi, sottoscritte o meno in accordi aziendali, riguardano da allora molte realtà: Francia, Germania, Italia, Malta, Olanda, Regno Unito, Rep. Ceca, Romania, Slovenia, Spagna. Come registrato dall'Osservatorio Eiro, questi tagli secchi di orario riguardano prevalentemente il settore manifatturiero e, in questo, soprattutto il settore automotive e la relativa catena di fornitura.

Un minor numero di accordi si registra rispetto alla flessibilità dell'orario di lavoro. Va segnalato in particolare il caso della Finlandia, con l'introduzione di modelli di orario più flessibili, l'estensione dei periodi di riferimento per gli schemi di orario variabile, il divieto di allungamento dell'orario in date circostanze e la creazione di nuove forme di banche del tempo. Fa eccezione anche il caso danese, con l'accordo nel settore del credito che introduce uno schema di "orario flessibile individuale", e accordi a livello locale che consentono al singolo lavoratore di variare l'orario settimanale fino al limite delle 42 ore e mezza, se viene mantenuto l'orario standard medio di 37 ore nel corso dei 12 mesi. Importanti sono anche alcuni contratti di categoria in Romania, ad esempio nei settori delle costruzioni, delle miniere, dei trasporti e delle forze di polizia, che introducono forme di variazione rispetto alle norme legali che prevedono l'orario settimanale di 40 ore e quello giornaliero di 8 ore. In Belgio, il citato accordo intersettoriale in vigore nel biennio 2009-10 prevede riduzioni fiscali e contributive per le indennità salariali di lavoro straordinario e notturno.

Oltre alle retribuzioni e all'orario di lavoro, si registra un numero di gran lunga inferiore di accordi collettivi ai vari livelli su altri temi negoziali nei paesi dell'Ue, a conferma del condizionamento esercitato dalla crisi economica e finanziaria. Si possono ricordare alcune intese sulle pensioni e i pre-pensionamenti, ad esempio in Germania nel settore metalmeccanico, in Norvegia nel settore pubblico, in Danimarca nel settore agricolo o in Bulgaria. Spesso, si tratta di vere e proprie riforme tese a dare risposta alle rivendicazioni degli imprenditori per ridurre i relativi contributi.

Sono infine da segnalare svariati temi negoziali particolarmente collegati alla crisi economica in corso. Uno di questi è ad esempio la gestione del "cambiamento demografico", con accordi orientati a introdurre misure di vera e propria tutela occupazionale per i lavoratori anziani, come ad esempio in Olanda, in Germania (settore chimico) o in Francia (settore del credito). Un altro, non meno importante riguarda le misure relative alle eccedenze occupazionali, particolarmente nei paesi dell'Est Europa (Bulgaria, Estonia, Rep. Slovacca). Senza dimenticare le forme di regolazione dei processi di outsourcing o, in misura nettamente minore, la formazione e riqualificazione dei lavoratori. Si tratta di temi negoziali che ai vari livelli cercano di dare una risposta propositiva alla crisi, che richiedono però un ruolo significativo del dialogo sociale europeo, in particolare sui processi di ristrutturazione, così come evidenziato dalla analisi condotta nella prima parte di questa Sezione del Rapporto.

### **3. I comitati aziendali europei in Italia a confronto con la rinnovata legislazione comunitaria: la direttiva 2009/38/CE**

#### ***3.1 La diffusione ed il funzionamento dei CAE in Italia***

Dal 2000, sono stati firmati circa 300 nuovi accordi in applicazione della direttiva 94/45/CE<sup>43</sup>. Tali accordi hanno ad oggetto la costituzione di nuovi CAE, il rinnovo di accordi in vigore o l'adeguamento della rappresentanza al mutato perimetro aziendale. Tra comitati aziendali europei che nascono, si modificano o si estinguono, il numero complessivo di quelli attivi sembra essersi attestato attorno a 850.

---

<sup>43</sup> I dati utilizzati in questo contributo di analisi degli accordi CAE sono estratti dal database della Social Development Agency. Il database della SDA, con i suoi 750 accordi, è attualmente il più completo database analitico degli accordi CAE. I dati sono accessibili sul sito [www.sda-asbl.org](http://www.sda-asbl.org).

Si veda anche il dossier CNEL Commissione internazionale per le politiche comunitarie, I Comitati Aziendali Europei, [www.portalecnel.it](http://www.portalecnel.it), giugno 2010, sezione Documenti. Tale dossier è sintesi di un lavoro più ampio della stessa Commissione che ha analizzato i contenuti della nuova Direttiva 2009/38/CE insieme ai rappresentanti dei CAE; proposto l'avvio del confronto tra le parti sociali finalizzato ad un "avviso comune" base per il recepimento nella legislazione nazionale; promosso la costituzione di una banca dati sulla attività dei CAE da analizzare nelle relazioni periodiche a cura del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro .

L'esperienza italiana di applicazione della direttiva 94/45 ha prodotto 40 accordi a legislazione italiana di cui 4 costituiti in imprese con casa-madre non comunitaria ma la cui direzione responsabile ai fini della direttiva 94/45 è individuata sul nostro territorio nazionale.

Dei 301 accordi siglati nell'ultimo decennio, 26 (tra nuovi CAE e rinnovi degli accordi in scadenza) sono stati conclusi sotto legislazione italiana.

Significativa, ma difficile da quantificare, la compagine di delegati italiani impegnati sul fronte europeo. Sono 433 gli accordi che prevedono una rappresentanza italiana e l'esperienza ci suggerisce che, attualmente, circa un migliaio di delegati sindacali italiani si confronta con legislazioni e prassi di paesi molto diversi, talvolta rafforzando le istanze europee con il proprio bagaglio di tutele, talaltra soffrendo l'assenza di tutele e di rappresentanza di altri ordinamenti nazionali. Questi delegati CAE sono ambasciatori delle esigenze di armonizzazione delle legislazioni europee perché vivono sulla propria pelle forza e debolezze di sistemi di relazioni industriali altrui.

In questo contributo, analizzeremo quella parte della vicenda applicativa della direttiva CAE che nasce e si sviluppa in Italia, in questo particolare frangente storico in cui le istituzioni e le parti sociali italiane sono caricate della responsabilità della trasposizione nell'ordinamento italiano della direttiva 2009/38/CE.<sup>44</sup>

### ***3.2 La nuova Direttiva sull'istituzione di un comitato aziendale europeo***

La direttiva 2009/38/CE (da ora nuova direttiva CAE) aggiorna la normativa comunitaria riguardante l'esercizio dei diritti di informazione e consultazione nelle imprese e gruppi di imprese di dimensione comunitaria e porta a compimento il percorso di revisione della direttiva 94/45/CE (da ora vecchia direttiva) attesa un decennio<sup>45</sup>.

Il settimo *considerandum*, ci informa che la mano del legislatore è stata mossa dall'esigenza di superare le incertezze giuridiche che hanno segnato ad oggi l'attività dei CAE, nonché di garantire una migliore articolazione tra gli strumenti normativi comunitari in materia di informazione e consultazione dei lavoratori. La dovizia di elementi interpretativi nei *consideranda*, che aumentano a 49 contro i 23 della vecchia direttiva, lascia trasparire un certo difetto di chiarezza che ha spinto il legislatore comunitario a compensare, spiegando, la complessità del linguaggio nella stesura della

---

<sup>44</sup> Direttiva 2009/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009 riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie (rifusione)

<sup>45</sup> L'utilizzo del termine 'rifusione' attiene unicamente ad elementi procedurali del procedimento legislativo comunitario che non aggiunge elementi interpretativi che l'autore ha già illustrato in altra sede (vedi Rapporto Sindnova, La nuova direttiva europea sui comitati aziendali europei, del 12 febbraio 2009, Roma). Un'accurata raccolta di documenti di fonte istituzionale e delle parti sociali europee permette una ricostruzione storica del processo di revisione: Bollettino Speciale Adapt, 21 gennaio 2009, n.1, a cura di Fabiana Alias.

parte vincolante (l'articolato). Del resto il nuovo testo è frutto di una mediazione che ha coinvolto il Parlamento europeo, i governi nazionali e le parti sociali europee, queste ultime impegnate un po' nel negoziato un po' nella lobby. Il risultato è che i *consideranda* non sono esenti da ambiguità e contraddizioni e pertanto, come si vedrà di seguito, non sono sempre utili in chiave interpretativa<sup>46</sup>.

Qui di seguito proponiamo un'analisi qualitativa delle innovazioni apportate dalla direttiva 2009/38 per poi verificarne l'effetto sulle esperienze in corso e nella normativa legale e contrattuale in vigore del nostro paese.

### 3.2.1 La questione della definizione dei diritti di informazione e consultazione

La nuova direttiva CAE si ispira alla definizione adottata per le strutture di rappresentanza europea delle *Societas europaeae*. Nella direttiva 2001/86<sup>47</sup> sono confluiti i costrutti della giurisprudenza comunitaria (specie nella definizione del tempo utile e della transnazionalità), l'esperienza di tre lustri di CAE e l'evoluzione dell'*acquis* comunitario e nazionale.

La nuova direttiva può così stabilire (art.2) che l'informazione al CAE debba essere tempestiva e completa e la consultazione condotta con gli interlocutori manageriali più appropriati, (ovvero coloro che detengono le informazioni a prescindere della loro collocazione geografica formale, *consideranda* 14 e 15). Il riferimento ai contenuti, ai modi ed ai tempi è apprezzabile perché richiama quel costrutto di prassi e giurisprudenza comunitaria di cui si è fatto cenno in precedenza. Si tratta quindi di concetti "pieni".

L'interpretazione del complesso normativo comunitario in materia di informazione e consultazione sembra trovare un nuovo snodo nel *considerandum* 9, il quale conferma il favore dell'*acquis comunitario* per il soggetto debole ovvero i lavoratori delle imprese di dimensioni comunitarie ma, allo stesso tempo, prevede che lo stesso complesso di norme non può costituire un fardello eccessivo per l'impresa ed il suo management.

Il primo intervento correttivo restringe la tempistica nella formulazione del parere da parte dei lavoratori entro "un termine ragionevole". Il secondo intervento precisa che il processo di consultazione non intacca "le responsabilità della direzione".

La lettura dei *consideranda* fa intendere che il legislatore non abbia inteso traslare *sic et simpliciter* nella nuova direttiva CAE le definizioni di informazione e consultazione dalla direttiva 2001/86/CE ma abbia voluto elaborarli ulteriormente. Le due specifiche ora richiamate potrebbero sembrare ridondanti o addirittura tautologiche. Del resto mai,

---

<sup>46</sup> Di questa opinione anche Gianni Arrigo, La nuova direttiva sui Comitati aziendali europei, manoscritto presentato alla SDA-Infopoint "One year after the adoption of the new EWC directive (2009/38/EC) - discussion on legal issues", 27 Giugno 2009. Bruxelles, [www.sda-asbl.org](http://www.sda-asbl.org)

<sup>47</sup> La definizione di informazione e consultazione di cui all'articolo 2, punti f) e g) è sostanzialmente mutuata dalla direttiva 2001/86 che completa lo Statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori.

nella definizione dei diritti di informazione e consultazione, il diritto comunitario aveva paventato una costrizione del potere decisionale manageriale o una subordinazione dell'efficienza dei processi decisionali aziendali al coinvolgimento dei lavoratori. Semmai era stata reclamata un'attivazione tempestiva del processo di consultazione proprio per favorire l'implementazione armoniosa ed efficace di decisioni strategiche per l'impresa.

Probabilmente il legislatore comunitario comincia a ragionare in termini riequilibranti di un quadro evolutivo dei diritti di informazione consultazione dei dipendenti<sup>48</sup>, che deve tener maggior conto dei reciproci interessi di lavoratori e imprese nella sfida comune di una maggiore competitività<sup>49</sup>.

Un elemento fortemente innovante è nell'articolo 1 e riguarda il concetto di transnazionalità. Nella vecchia direttiva, nel silenzio dell'articolato, convivevano due concetti disarmonici. La chiave interpretativa dei *consideranda* indicava la transnazionalità in "una decisione presa in uno Stato diverso da quello dove produce effetti". Le prescrizioni accessorie, invece, lasciavano intendere che la decisione dovesse produrre i suoi effetti in "almeno due stabilimenti o imprese del gruppo, situati in Stati membri diversi". Ovviamente la prima interpretazione consentiva di preservare le competenze dei CAE a fronte di comportamenti elusivi del datore di lavoro volti a frammentare progetti di ristrutturazione transnazionali, o scadenzarli nel tempo, per eludere agli obblighi di informazione e consultazione dei dipendenti<sup>50</sup>.

La lettura sistemica della novella sembra sottolineare la discontinuità con la precedente direttiva. L'articolo 1 attribuisce al CAE un diritto di informazione e consultazione sulle questioni transnazionali che si intendono tali se attengono all'impresa o al gruppo di imprese nel loro insieme oppure se interessano "almeno due imprese o stabilimenti dell'impresa o del gruppo ubicati in due stati membri diversi". La chiave interpretativa dei *consideranda* ci dice che i delegati CAE potranno reclamare il proprio diritto all'informazione e alla consultazione se dovessero percepire, nelle decisioni strategiche dell'impresa, effetti potenzialmente in grado di incidere sugli interessi o sulle situazioni

---

<sup>48</sup> Sono particolarmente note due sentenze del tribunale francese riguardanti la fusione Gas de France e Suez (Tribunale de Grande Instance de Paris 21 Novembre 2006; Court de Cassation 16 gennaio 2008) e gli eventi societari del gruppo Alcatel Lucent (Tribunal de Grande Instance de Paris, 27 aprile 2007). I rispettivi CAE si erano rivolti, con successo, al giudice ritenendo omissiva o insufficiente l'informativa fornita al CAE. .

<sup>49</sup> Argomenti emersi già nel documento con cui la Commissione europea avvia la seconda fase di consultazione con le parti sociali ai sensi dell'articolo 138 TCE, "European Works Councils: Consultation of the European social partners on the revision of Council Directive 94/45/EC of 22 September 1994 on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees"

<sup>50</sup> Nel caso British Airways giudicato dal Tribunale del lavoro belga competente (Brussels Labour Court, 6 dicembre 2006), è stata necessaria la lettura del giudice per confermare l'organicità di un piano di ristrutturazione transnazionale e ricondurlo alla competenza del CAE. La compagnia aerea inglese aveva, infatti, cadenzato le singole fasi applicative della riorganizzazione di alcuni servizi di bordo in modo da operare in un paese per volta ed eludere l'obbligo di consultare il comitato aziendale europeo.

dei lavoratori nel loro complesso o almeno in due stati membri (considerando 16)<sup>51</sup>. Non si può fare a meno di notare come la novella dell'articolo 1 inverta la direzione intrapresa dal legislatore comunitario nel definire la transnazionalità nel regime dell'informazione e consultazione nei licenziamenti collettivi, nei trasferimenti di impresa, nella direttiva 2002/14 e relativa giurisprudenza comunitaria per le quali, appunto, il filo della transnazionalità agirebbe lungo il percorso che va dal decisore a chi subisce le conseguenze della decisione. Con la nuova direttiva 2009/38 i CAE farebbero eccezione al principio per il quale la transnazionalità atterrebbe alle decisioni assunte in uno stato diverso da quello dove producono i propri effetti. Se l'esperienza ci permetterà di valutare a beneficio di chi andrà il nuovo articolo 1, è possibile ritenere che la definizione di transnazionalità è oggi più chiara<sup>52</sup>.

### 3.2.2 Il comitato ristretto

Il comitato ristretto opera nel 70% dei CAE attualmente in funzione. Il nuovo articolo 6 (dir. 2009/38) lo include tra i contenuti essenziali di un accordo costitutivo dei CAE, senza peraltro imporlo. Analogamente alla direttiva 94/45, il comitato ristretto appare tra gli elementi costitutivi nel modello di CAE previsto nelle prescrizioni accessorie. L'unico elemento innovativo è nelle prescrizioni accessorie della nuova direttiva dove il comitato ristretto ha un *massimo* di cinque delegati mentre la precedente direttiva prevedeva un *minimo* di tre.

Attingendo da una prassi diffusa nei comitati aziendali europei, la direttiva attribuisce al comitato ristretto il ruolo di interlocutore di prima istanza per l'esercizio dell'informazione e della consultazione dei dipendenti in caso di circostanze eccezionali. In effetti, sempre di più, nella pratica, il comitato ristretto è investito di una funzione non solo organizzativa (coordinamento della normale attività del CAE, considerando 30) ma anche di esercizio più tempestivo della funzione propria del CAE, di essere informato e consultato su una scelta strategica intervenuta in circostanze eccezionali. Fino a che punto il comitato ristretto può svolgere funzioni di rappresentanza dell'intero CAE? Sul punto la versione inglese parla di "earliest opportunity" ovvero "prima opportunità" alludendo all'attivazione tempestiva del comitato ristretto nell'ambito di un percorso più ampio che, presumibilmente, ha nella sede plenaria la sua conclusione. La traduzione italiana "che consenta ... l'informazione e la consultazione *nel più breve tempo possibile*" potrebbe richiamare un effetto

---

<sup>51</sup> Le federazioni sindacali europee in un loro documento congiunto Recommendations on the new EWC directive 2009/38/EC del 2009, ritengono che la presenza di questo considerandum lasci inalterata la definizione di transnazionalità.

<sup>52</sup> Secondo F.Dorsemont, op. cit., il nuovo articolo 1.4 costituisce una limitazione dell'autonomia negoziale delle parti in contraddizione con lo spirito della direttiva che invece valorizza il dialogo sociale per la determinazione delle modalità di attuazione dei diritti di informazione e consultazione dei dipendenti nelle imprese di dimensione comunitaria. Sottolinea inoltre la presenza di ambiguità sulla definizione del concetto di transnazionalità che potrebbero alimentare un contenzioso sulla competenza del CAE in merito a talune decisioni aziendali.

surrogante delle funzioni plenarie del CAE che però difficilmente potrebbe essere ricondotto alla volontà del legislatore. L'ambiguità Elementi di ambiguità restano.

### 3.2.3 Ristrutturazioni societarie

La mano del legislatore pesca nel vissuto anche per quanto attiene la questione della continuità del lavoro del CAE nel caso di ristrutturazioni societarie che determinano un sostanziale cambiamento nel perimetro societario (funzioni, incorporazioni, dimissioni di parti della società) tale da rendere inadeguato l'accordo CAE in vigore (consid 10). La pratica ha dimostrato che la maggioranza degli accordi non contengono misure di adeguamento della struttura del CAE alla rinnovata configurazione societaria<sup>53</sup>. L'esperienza ci dice che l'incertezza giuridica dettata dal silenzio della legge e degli accordi, ha determinato una marginalizzazione del CAE nella formazione di decisioni societarie strategiche. La direttiva, pur salvaguardando l'autonomia delle parti, fissa le condizioni per la rinegoziazione dell'accordo CAE (o degli accordi CAE) imponendo però la continuità del CAE (dei CAE) esistente(i) nelle società interessate fino all'insediamento della nuova struttura di rappresentanza. Questa misura è apprezzabile perché incentiva, pur senza imporla, una riorganizzazione della rappresentanza europea dei lavoratori più tempestiva in funzione della consultazione da svolgere sull'evento societario oggetto di informazione e consultazione da parte dei dipendenti.

### 3.2.4 La giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea rispetto alla creazione ed al corretto funzionamento dei CAE

Una novella alla nuova direttiva riguarda le responsabilità delle singole direzioni aziendali dei gruppi multinazionali per l'avvio delle negoziazioni di cui all'articolo 4 della direttiva.

La nuova direttiva recita che “la direzione di *ogni* impresa appartenente al gruppo di imprese di dimensioni comunitarie, nonché la direzione centrale o la presunta direzione centrale [...] hanno la responsabilità di *ottenere e trasmettere* alle parti interessate dall'applicazione della presente direttiva le informazioni indispensabili all'avvio dei negoziati [...] in particolare quelle concernenti la struttura dell'impresa o del gruppo e la sua forza lavoro. Questo obbligo riguarda in particolare le informazioni relative al numero dei lavoratori [...]”<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Tali difficoltà erano emerse nel 2005 in occasione del lavoro congiunto che CES, BusinessEurope, CEEP e UEAPME dal titolo *Lessons learned on European Works Councils* che, in un quadro condiviso di valutazione delle pratiche, avrebbe dovuto indicare le priorità per un'eventuale revisione della direttiva 94/45/CE. Analogamente, si era espressa la Commissione nel citato documento che attivava la seconda consultazione delle parti sociali per la revisione della direttiva.

<sup>54</sup> Il corsivo è dell'autore



L'obbligo di ogni singola direzione centrale del gruppo di ottenere le informazioni sulla struttura del gruppo esige, in modo speculare, il dovere delle altre componenti del gruppo di trasmettere le informazioni richieste alla direzione interpellata dai lavoratori. Una volta ottenute le informazioni, queste devono essere trasmesse ai lavoratori, o ai loro rappresentanti, che ne hanno fatto richiesta.

La giurisprudenza comunitaria era intervenuta più volte in materia.

La prima sentenza<sup>55</sup> -in ordine temporale- è molto chiara nel configurare un vero e proprio *diritto*, in capo alle rappresentanze dei lavoratori presenti in *tutte* le imprese situate nel territorio comunitario, di raccogliere informazioni valide per azionare la procedura di formazione del comitato aziendale europeo<sup>56</sup>. Laddove la lettera della direttiva si esprime in termini di "responsabilità" dell'impresa di realizzare le condizioni per la creazione di un comitato o di una procedura per la consultazione e l'informazione dei lavoratori, la Corte apertamente riconosce un diritto dei lavoratori ad accedere alle informazioni per acquisire gli strumenti idonei ad assicurare la partecipazione alla vita dell'impresa.

La Corte aveva anche ulteriormente interpretato l'articolo 4, ritenendo che<sup>57</sup> una direzione interpellata e' tenuta a fornire le informazioni relative alla struttura e alla organizzazione interna della stessa società e del gruppo, anche nel caso in cui non sia stato accertato che essa sia quella dell'impresa che occupa la posizione «controllante» all'interno di un gruppo di dimensioni comunitarie, ma ve ne sia solo la *presunzione*. E peraltro, spingendosi anche oltre, ha stabilito che tale presunta direzione centrale è solo quella che *a fortiori* e' tenuta a fornire le informazioni richieste, essendo *tutte* le imprese del gruppo vincolate alle stesso obbligo<sup>58</sup>.

Per evitare che l'ubicazione extra comunitaria della direzione centrale di un'impresa o di un gruppo di imprese costituisca un ostacolo all'adempimento degli obblighi di informazione in fase preliminare, la Corte ha ritenuto che la mancata soggezione al diritto comunitario della direzione "controllante" non debba in alcun modo tradursi nell'impossibilità della direzione presunta a fornire dette informazioni per il solo fatto che la direzione dominante si possa rifiutare a sua volta di fornirle. La Corte ha quindi sancito che e' preciso obbligo della direzione interpellata in uno Stato membro chiedere alle altre imprese del gruppo, situate sul territorio degli Stati membri, le informazioni indispensabili per l'avvio delle trattative per l'istituzione di un comitato aziendale europeo in mancanza di quelle che il management centrale potrebbe comunicare<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> Corte di giustizia delle Comunità europee, Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 29 marzo 2001. - Betriebsrat der Bofrost\* Josef H. Boquoi Deutschland West GmbH & Co. KG contro Bofrost\* Josef H. Boquoi Deutschland West GmbH & Co. KG., 29 marzo 2001, causa C-62/99 BoFrost.

<sup>56</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale, p. 14, relative alla causa BoFrost, sentenza citata, p. 33

<sup>57</sup> Sentenza Bofrost; decisione ribadita anche in casi successivi, Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del del 15 luglio 2004, Causa C-349/01 Betriebsrat der Firma ADS Anker GmbH contro ADS Anker GmbH e Sentenza del 13 gennaio 2004, causa C-440/00 Gesamtbetriebsrat der Kühne & Nagel AG & Co. KG contro Kühne & Nagel AG & Co. KG

<sup>58</sup> Causa C-349/01, par. 59, 67 e dispositivo

<sup>59</sup> Corte di giustizia europea Sentenza C-349/01 Anker del 15 luglio 2004

L'ultima questione che la Corte ha contribuito a normare attraverso l'interpretazione dell'articolo 11 comma 2 della direttiva, riguarda il contenuto del diritto di informazione "preliminare" all'avvio delle trattative per la creazione di un CAE o di una procedura di informazione e consultazione a livello transnazionale. Già con la prima delle pronunce in esame<sup>60</sup> la Corte sancisce che, a condizione che le informazioni richieste siano indispensabili per l'avvio delle trattative (e spettando ai giudici nazionali verificare, sulla base di tutti gli elementi di cui dispongono, che tale condizione venga rispettata<sup>61</sup>), le direzioni interpellate hanno l'obbligo di fornire i dati richiesti di cui siano in possesso *o che siano in grado di ottenere*. In particolare è obbligatoria la comunicazione di informazioni in merito al numero totale medio dei lavoratori, alla loro ripartizione negli Stati membri, negli impianti aziendali dell'impresa e nelle imprese del gruppo, nonché in merito alla struttura dell'impresa e delle imprese del gruppo può essere richiesta, sempre che tali informazioni siano indispensabili alla realizzazione dei fini della direttiva incluso le denominazioni e gli indirizzi dei rappresentanti dei lavoratori che potrebbero partecipare alla costituzione di una delegazione speciale di negoziazione ai sensi dell'art. 5 della direttiva ovvero ai fini della costituzione di un comitato aziendale europeo<sup>62</sup>.

Alla luce di queste precisazioni, la novella introdotta nella nuova direttiva dovrebbe essere sufficiente a porre i dipendenti delle imprese di dimensione comunitarie (o presunte tali) al riparo da eventuali comportamenti omissivi da parte delle loro direzioni.

### 3.2.5 Tra contesto nazionale ed europeo

La contesa tra precedenze e prevalenze dei livelli nazionali su quello europeo, o viceversa, rende difficoltosa l'attivazione delle procedure di informazione e consultazione dei dipendenti in particolar modo nelle ristrutturazioni societarie. La valorizzazione delle sedi nazionali, come scelta strategica che ha spesso accomunato imprese e lavoratori, ha portato ad incertezze sulla collocazione temporale dell'informativa al CAE e soprattutto sulla propedeuticità della conclusione della consultazione al livello europeo rispetto all'attivazione delle procedure nelle sedi nazionali, in particolare quelle legate alla gestione di crisi di impresa, anch'esse peraltro di origine comunitaria.

Non è questa la sede per ripercorrere in modo sistemico l'*acquis* comunitario in materia di informazione e consultazione dei lavoratori e ci si limita, pertanto, a richiamarne la complessità, specie quando genera competizione tra le istanze di rappresentanza del lavoro che intervengono nell'ambito delle stesse scelte strategiche dell'impresa<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Sentenza C-62/99 Bofrost

<sup>61</sup> Causa C-349/01 Betriebsrat der Firma ADS Anker GmbH

<sup>62</sup> Causa C-440/ Kühne & Nagel AG, par. 67 e dispositivo

<sup>63</sup> L'*acquis* comunitario in materia di informazione e consultazione dei dipendenti in Europa è ricostruito da parecchi autori ed edizioni della Commissione europea. Si vuole qui ricordare in particolare il

Il legislatore comunitario, che ha nella pratica la sua stella polare, ha percepito i rischi dell'indeterminatezza della norma comunitaria e dichiara di occuparsi del rapporto tra livelli nazionali ed europei per ragioni di efficienza, coerenza e certezza del diritto. La soluzione più idonea è la “negoziante a livello di ciascuna impresa” (art.12). Nel caso le parti non provvedessero a regolare la faccenda, il *considerandum* 37 avverte che “le legislazioni e/o prassi nazionali possono necessitare di adeguamenti per garantire che il comitato aziendale europeo possa, se del caso, essere informato prima degli organi nazionali di rappresentanza dei lavoratori o contemporaneamente agli stessi”. Tace invece circa la tempistica della conclusione della consultazione. Resta ad esempio in dubbio, se l’attivazione delle procedure nazionali (pensiamo, a titolo di esempio, alle procedure per il licenziamenti collettivi o del trasferimento di impresa) possa aver luogo prima che il CAE abbia terminato il processo di consultazione.

Dunque, gli auspici del *considerandum* 37 non trovano forme compiute nell’articolo. L’articolo 6 inserisce la questione tra gli elementi caratterizzanti un accordo CAE mentre l’articolo 12 sottolinea che la procedura di informazione e consultazione, in assenza di un accordo tra le parti, riguarderà tanto il CAE quanto le rappresentanze nazionali, senza offrire alcun indizio per determinare la collocazione temporale delle procedure nelle istanze nazionali o europee. Nel persistere di una forte ambiguità nel testo normativo, la sede negoziale che porta alla definizione degli accordi costitutivi dei CAE rimane la più indicata per sciogliere il nodo<sup>64</sup>.

### 3.2.6 Riflessioni finali sulla revisione della direttiva 2009/38

Questa direttiva non può essere interpretata alla luce dei singoli istituti introdotti o innovati ma esprime un mutamento culturale. L’innovazione culturale è nel bilanciamento degli interessi e dei poteri all’interno di un processo dialettico, che comunque deve essere efficace ed in cui una parte, quella dei lavoratori, resta destinataria della maggior parte delle tutele<sup>65</sup>. Se nella direttiva 94/45 veniva lasciata alla contrattazione collettiva il compito di introdurre elementi correttivi o di adeguamento alla realtà aziendale, oggi la norma comunitaria sembra meglio bilanciare la tutela del lavoratore e l’autorevolezza manageriale pressata dal cambiamento e 'minacciata' dal confronto continuo con la rappresentanza del lavoro.

---

contributo di Gaetano Zingone, I diritti di informazione, consultazione e partecipazione nel diritto dell’Unione europea, in Dialogo sociale e diritto dei lavoratori in Europa, Quaderno Sindnova n.20, (2004).

<sup>64</sup> Le argomentazioni introdotte da A. Alaimo, op.cit., lasciano intendere che le nuove disposizioni alimentino la competizione tra istanze nazionali ed europee titolari dei diritti di informazione e consultazione mentre sarebbe stato più opportuno rendere l’agire dei due livelli più fluido al fine di rendere più efficace l’esercizio dei diritti.

<sup>65</sup> Filip Dorssemont, op.cit., attribuisce al processo di rifusione un “carattere più propriamente multiforme” sottolineando come la seconda fase di consultazione con le parti sociali (cit.) inserisca la revisione della direttiva non nella parte sulle relazioni industriali, ma, piuttosto, nella nuova rubrica riguardante, tra l’altro, anticipazione e gestione dei cambiamenti.

### ***3.3 La scelta tra due regimi giuridici: dalla Direttiva 94/45 al nuovo assetto della Direttiva 2009/38***

Il considerando 41 annuncia l'intenzione del legislatore comunitario di garantire la continuità “degli accordi in vigore in modo che essi non debbano essere obbligatoriamente rinegoziati”. La nuova direttiva CAE conferma l'attitudine promozionale, piuttosto che prescrittiva, della norma comunitaria in materia di CAE. L'elemento promozionale è da intendersi soprattutto a favore di pratiche negoziali che determinino, in virtù delle specificità del contesto organizzativo ed economico in cui il CAE si troverà ad operare, le modalità di esercizio dei diritti di informazione e consultazione. Insomma, gli atti costitutivi dei CAE sono veri accordi e non una “finzione” da manipolare a piacimento del legislatore o unilateralmente da una delle parti.

Gli accordi cosiddetti volontari o ex articolo 13 sono da sempre oggetto di controverse valutazioni: per alcuni sono la migliore espressione dello spirito “dialogante” della direttiva europea; per altri, l'articolo 13 ha significato la legittimazione di una pratica elusiva oggi difficile da sradicare.

Il legislatore comunitario, diversamente dalle preoccupazioni della CES, ha optato sicuramente per la prima opzione. Non solo ha confermato la salvaguardia degli accordi esistenti ma ha progettato una nuova finestra di “volontarietà”. Infatti, nei prossimi due anni, gli accordi conclusi per un nuovo CAE o per un rinnovo degli esistenti potranno esentare l'impresa dall'adeguarsi ai contenuti della nuova direttiva.

Con l'entrata in vigore delle leggi di trasposizione della nuova direttiva CAE si avranno le seguenti tipologie di accordi:

- accordi volontari ex articolo 13. Ovvero accordi conclusi prima dell'entrata in vigore della direttiva 94/45 o, per le imprese interessate, prima dell'entrata in vigore della direttiva 97/74.
- accordi ex articolo 6 soggetti alle disposizioni della direttiva 94/45 nella sua prima versione.
- accordi articolo 14, conclusi nel biennio 2009-2010 intercorrente tra l'approvazione della direttiva novellata e la sua trasposizione nelle leggi nazionali.
- accordi articolo 6 secondo la nuova direttiva CAE 2009/38/CE.

Il cambio di regime giuridico può avvenire anche a seguito di ristrutturazioni industriali o societarie. La revisione si concentra su quegli eventi aziendali o societari che rendono “inadeguato” l'accordo CAE rispetto al perimetro geografico ed alla dimensione aziendale.

Il cambiamento può avvenire: a) a seguito di ristrutturazioni aziendali che, ferma restando la compagine societaria, rendono l'ambito geografico di applicazione dell'accordo CAE non coincidente con il perimetro aziendale. L'obiettivo è posto dall'articolo 1 paragrafo 6 in cui si afferma che l'informazione e la consultazione debba

coinvolgere “tutti gli stabilimenti situati negli Stati membri e, nel caso di un gruppo di imprese di dimensioni comunitarie, tutte le imprese facenti parte del gruppo, ivi situate”; b) una seconda ipotesi riguarda le vicende societarie (fusioni, acquisizioni, cessioni, spin-off, ecc.) che rendono inadeguato il livello societario al quale il CAE è istituito. Ovvero, si tratta di istituire e “conservare” il CAE al vertice del gruppo (individuato secondo il criterio dell'influenza dominante di cui all'articolo 3, rimasto invariato) al fine di interloquire con “la direzione centrale o il livello di direzione più appropriato” ai fini della consultazione (articolo 2, lett. g).

La nuova direttiva introduce un principio molto importante per la garanzia di continuità di esercizio dei diritti di informazione e di consultazione dei lavoratori nella fase di transizione verso un accordo CAE più consono alla nuova realtà aziendale. Nell'ultimo paragrafo del nuovo articolo 13, si afferma che nei periodi di transizione verso nuovi accordi “i comitati aziendali europei esistenti continuano ad operare secondo modalità eventualmente adattate, concordate tra i membri del o dei comitati aziendali europei e la direzione centrale”.

L'adeguamento di cui all'articolo 13 può avvenire a seguito di “modifiche significative della struttura dell'impresa di dimensioni comunitarie o del gruppo di imprese di dimensioni comunitarie e in assenza di disposizioni negli accordi in vigore oppure in caso di contrasto tra le disposizioni di due o più accordi applicabili”.

L'adeguamento avviene tramite un negoziato avviato su base volontaria ovvero su iniziativa della direzione centrale oppure su “iniziativa o su richiesta scritta di almeno cento lavoratori o dei loro rappresentanti di almeno due imprese o stabilimenti in almeno due Stati membri diversi”.

Alcuni rilievi critici possono essere posti sui soggetti titolari alla negoziazione come sottolineato nei paragrafi precedenti.

L'articolo 13 sembra indirizzato a produrre un adeguamento del perimetro di applicazione degli accordi alle vicende societarie. Esso è, comunque, completato dall'invito contenuto nell'articolo 6 ad includere nell'accordo costitutivo il CAE “le modalità in base alle quali è possibile modificare o denunciare l'accordo, i casi in cui l'accordo andrebbe rinegoziato e la procedura per rinegoziarlo, eventualmente anche nei casi di modifica della struttura dell'impresa di dimensioni comunitarie o del gruppo di imprese di dimensioni comunitarie”.

Il legislatore comunitario, ancora una volta predilige la via negoziale per la soluzione dei problemi: la disposizione sulla continuità della vita dei CAE offre però uno strumento in più ai lavoratori per la continuità relazionale nelle vicende societarie e di ristrutturazione delle proprie imprese.

### ***3.4 Gli accordi italiani ed i nuovi standard introdotti dalla direttiva 2009/38 rispetto alle opzioni proposte dalla rinnovata legislazione europea***

La misura dello standard qualitativo di un accordo che istituisce un CAE è operazione complessa, non solo per la soggettività della valutazione quanto per la distanza che talvolta intercorre tra la pratica e l'accordo che l'ha generata.

A fronte della finestra di volontarietà aperta dalla direttiva 2009/38 (art.14), le federazioni sindacali europee invitano i lavoratori europei delle imprese a dimensione comunitaria a non intraprendere negoziati al fine di poter beneficiare delle disposizioni della direttiva. La tesi sostiene che una negoziazione condotta con nuova direttiva trasposta e pienamente in vigore generi accordi migliori di un negoziato condotto nelle regole attuali<sup>66</sup>.

La posizione dei sindacati europei induce l'esigenza di porre a confronto la capacità dell'autonomia collettiva di creare le condizioni migliori per il funzionamento dei CAE e l'efficacia dei nuovi vincoli introdotti dalla direttiva 2009/38/CE.

La pratica negoziale che applica la direttiva 94/45/CE nelle imprese multinazionali ha raggiunto una maturità che può essere rilevata negli accordi CAE di "ultima generazione".

Non deve stupire il fatto che l'applicazione della direttiva in esame, pur con limiti e gradualità, abbia fatto registrare, negli accordi costitutivi le rappresentanze europee dei lavoratori, una certa evoluzione nelle prerogative del CAE e nelle tutele dei delegati. L'insieme degli accordi conclusi dal 2004 al 2009, che definiremo accordi di ultima generazione, ci permette di affermare che la pratica negoziale attivata dalla direttiva CAE è più efficace delle sue stesse norme vincolanti. Pur senza postulare un avanzamento dell'azione dei CAE fino alle logiche giuridico-concettuali della partecipazione, gli accordi di ultima generazione cercano di porre le fondamenta di un dialogo che, almeno potenzialmente, possa contribuire alla costruzione condivisa delle decisioni aziendali.

#### **3.4.1 Gli accordi di ultima generazione. Elementi quantitativi**

Uno dei principali parametri di efficienza del lavoro di un CAE è individuato nel numero di riunioni previste dall'accordo: riunioni ordinarie, riunioni che permettano un'analisi preliminare degli argomenti all'ordine del giorno (riunioni *preparatorie*) ed altre successive (riunioni di *follow up*), in cui "trarre le somme" dell'informazione ricevuta ed eventualmente elaborare le strategie per apportare contributi. La maggior parte degli accordi in vigore si attiene strettamente alle disposizioni di legge, con una riunione ordinaria più una straordinaria (418). Dal 2004 ad oggi, su 82 accordi, solo 6

---

<sup>66</sup> Trattasi del documento "The new EWC directive 2009/38/EC: Recommendations on negotiating during the transposition period" (5 June 2009 to 5 June 2011).

prevedono una riunione ordinaria mentre 44 l'ordinaria e la straordinaria. Tuttavia il 40% degli accordi di ultima generazione contiene previsioni più favorevoli: da un minimo di due incontri annuali ordinari (8 accordi), due incontri ordinari più uno straordinario (22 casi su 82), fino a casi in cui se ne concedono anche più di due in via ordinaria.

Le riunioni preparatorie sono previste in 670 accordi tra i 754 presenti nel database di SDA. Anche qui i nuovi accordi conclusi dal 2004 in poi sono chiari esempi di buone pratiche: in 74 degli 82 accordi considerati la riunione preparatoria è prevista. La riunione di valutazione non era generalmente contemplata negli accordi CAE, mentre gli accordi di ultima generazione la prevedono nel 70% dei casi.

Il comitato ristretto può favorire un corretto e fluido funzionamento del CAE, particolarmente evidente dalla analisi degli accordi più recenti. Ad oggi, il comitato ristretto non è previsto in meno di 1/3 degli accordi in vigore (239 su 754). Negli altri casi, prevalgono nettamente i comitati ristretti composti solo da rappresentanze dei lavoratori (412 contro 103 che invece includono anche rappresentanti aziendali). Le potenzialità funzionali, specialmente nella gestione dei meeting straordinari, del comitato ristretto sono state ampiamente riconosciute negli accordi stipulati dal 2004 ad oggi: 84% di tali nuovi accordi lo prevedono.

Di fronte a difficoltà procedurali e a dubbi di tipo contenutistico, la possibilità per i CAE di attingere alle conoscenze e all'esperienza di *esperti* esterni all'impresa è fondamentale. La pratica negoziale ci dice che sul campione di 754 accordi, 143 non prendono neanche in considerazione questa possibilità. Gli accordi dal 2004 ad oggi prevedono la presenza dell'esperto in 76 casi su 82, di cui l'80% supera il minimo legislativo consentendola sia nei meeting preparatori che in quelli plenari.

Un'importante funzione di esperto può essere svolta anche da un rappresentante sindacale. La prassi conferma l'esistenza di disposizioni volte a legittimare una presenza sindacale esterna che si esprime spesso con modi informali. Pertanto, ai fini della corretta valutazione di un'indagine quantitativa, è necessario tenere in considerazione che la presenza del sindacato esterno nei CAE non è rintracciabile negli accordi perché in altro modo indotta. Alla luce di questa premessa è possibile apprezzare alcune informazioni estraibili dal database di SDA: su un totale di 754 accordi attualmente in vigore, organizzazioni sindacali aziendali risultano firmatarie di 88 accordi; diverse organizzazioni sindacali dei paesi interessati hanno firmato in 108 casi; comitati di impresa e/o rappresentanze sindacali unitarie sono firmatarie di 139 accordi in vigore. Ne risulta che il 44% degli accordi è stato, non solo negoziato ma, firmato da una qualche organizzazione sindacale. Questo ultimo dato non tiene in considerazione la presenza delle Federazioni Sindacali Europee che, nei vari settori di competenza, hanno co-firmato 166 accordi, il 22%. Già nel 1995 due accordi su 5 vedevano una Federazione Europea firmataria di un accordo CAE. .

Inoltre, il sindacato può partecipare alla vita del CAE come presenza esperta (il 10 % degli accordi in vigore la prevede espressamente).

Questa breve analisi ci consente di apprezzare il valore del dialogo sociale nell'applicazione della norma comunitaria in materia di informazione e consultazione dei dipendenti.

### **3.4.2 Gli accordi di ultima generazione in Italia. Un'analisi qualitativa**

Per procedere nel nostro esercizio si propone un'analisi dell'esperienza negoziale italiana attraverso ciò che dovrebbe essere la sua espressione più matura, ovvero le ultime quattro negoziazioni giunte a buon fine.

Nel 2007 e nel 2008 sono stati conclusi 4 nuovi accordi: Buzzi, ENEL, Unicredit, Italcementi.

Una breve analisi di questi accordi è significativa perché offre la misura evolutiva dell'esercizio dei diritti di informazione e consultazione nelle imprese a casa-madre italiana e lascia emergere, anche nell'esperienza italiana, il valore della forza progressista del dialogo sociale.

L'ancoraggio dei CAE al sindacato è una caratteristica dell'esperienza negoziale italiana. Nell'accordo Buzzi, siglato nel 2007, quella sindacale non è solo una presenza esperta ma diventa una forza motrice del comitato aziendale europeo. La presenza sindacale si avvale della formula dell'ospite fisso (uno per organizzazione ed un rappresentante FETBB<sup>67</sup>) senza che risulti compromesso il diritto ad utilizzare un esperto esterno quando ritenuto necessario.

L'accordo preferisce specificare le modalità di svolgimento della consultazione piuttosto che definire astrattamente l'informazione e la consultazione. Attingendo all'esperienza, l'accordo determina i tempi di comunicazione dell'informazione scritta (30 giorni prima della riunione annuale) e dettaglia le modalità di utilizzo dell'esperto esterno. Quest'ultimo può essere utilizzato per valutare nel merito l'informazione; il suo costo non può eccedere gli 800 euro l'anno .

Si specificano inoltre gli strumenti che i delegati del CAE possono utilizzare per attivare i canali di comunicazione idonei a svolgere il loro ruolo. Interessante, nel paragrafo della formazione, il riferimento all'utilizzo delle risorse del Fondo sociale europeo a sottolineare, da un lato, l'autonomia dei rappresentanti dei lavoratori nel progettare contenuti e tempi della formazione, dall'altro, il diritto dei delegati a parteciparvi. Non si fa invece riferimento alle modalità di interazione tra i diritti di informazione attivate dal CAE e quelli attivati da altri organismi di rappresentanza dei dipendenti.

Nell'accordo che istituisce il CAE dell'ENEL, la rappresentanza europea contribuirà alla diffusione del dialogo e della partecipazione dei lavoratori quale strumento strategico per gestire il cambiamento [...] nell'ottica di ricercare ogni possibile convergenza tra le parti, nella distinzione dei rispettivi ruoli e delle relative responsabilità". Il richiamo alle rispettive responsabilità segue a bilanciamento dell'estensione della missione del CAE verso la "ricerca di convergenze" o della partecipazione che, com'è noto, non attiene

---

<sup>67</sup> Acronimo francese della Federazione europea dei lavoratori delle costruzioni e del legno.



propriamente alla definizione di consultazione che l'ordinamento comunitario attribuisce al CAE. Va apprezzato, nell'accordo ENEL, lo sforzo di iscrivere la rappresentanza europea dei lavoratori nel quadro più ampio delle relazioni industriali e delle strategie sociali del gruppo: l'accordo procede ad una sistemazione del CAE all'interno dei rapporti con le federazioni europee e rispetto anche alle strategie aziendali volte alla valorizzazione della responsabilità sociale di impresa. La definizione di informazione e consultazione ricalca quella della direttiva 2009/38 che all'epoca della firma dell'Accordo era già nota nei suoi contenuti sebbene non ancora adottata. La si integra con l'impegno dell'impresa "a dare riscontro alle opinioni espresse dalla rappresentanza dei lavoratori" mentre si tace, ed a questo punto è lecito pensare che si tratti di una scelta consapevole, del criterio di transnazionalità che teoricamente dovrebbe completare la definizione di informazione e consultazione utile al funzionamento del CAE. Il Comitato ristretto assume un ruolo di consultazione di prima istanza in caso di eventi eccezionali e rimane eventuale la convocazione plenaria del CAE.

La rilevanza della consultazione è rafforzata dalla gestione del verbale e del comunicato entrambi gestiti congiuntamente dall'impresa e dai rappresentanti dei lavoratori e approvati dalla Direzione aziendale e dal comitato ristretto.

Si conferma la rilevanza del comitato ristretto e se ne struttura il funzionamento prendendo cura della rappresentatività e delle funzioni; si riunisce 4 volte l'anno.

Anche nel CAE ENEL, i delegati potranno usufruire della formazione. L'accordo individua le priorità dell'oggetto della formazione e fissa a 4 i giorni di formazione a beneficio dei delegati.

La presenza sindacale esterna all'azienda è assicurata dalle due federazioni europee interessate EPSU ed EMCEF<sup>68</sup>. Anche l'accordo ENEL, come gli altri qui analizzati, non si occupa del coordinamento dei livelli nazionale ed europeo.

Nel CAE Italcementi, il legame con il sindacato esterno è garantito dalla presenza di un rappresentante unico delle federazioni nazionali che assume la presidenza del comitato ristretto. Il che rientra nella continuità con l'accordo precedente ma conferma anche una pratica molto avanzata, nell'esperienza italiana, che vuole un legame esplicito tra il CAE e il sistema di relazioni industriali del gruppo nel suo complesso.

Il CAE ENEL si riunisce due volte l'anno come accade del resto per Unicredit. In Buzzi si parla di almeno una volta mentre nell'accordo di rinnovo Italcementi, si menziona esplicitamente la seconda riunione annuale sulla base di necessità concrete, avviando l'esperienza italiana verso una gestione più matura delle riunioni annuali che diventano strumentali alle attività implementate dal CAE. Inoltre, le riunioni del comitato ristretto, negli accordi, sono molto più legate alla continuità dell'attività ordinaria del CAE e più integrate con le riunioni plenarie.

In generale, gli accordi italiani non trattano della protezione dei rappresentanti dei lavoratori o meglio l'affrontano con formule generiche di rinvio alle legislazioni nazionali. Mentre la legislazione italiana offre uno spettro ampio di tutele di legge e

---

<sup>68</sup> L'EPSU è Federazione sindacale europea dei servizi pubblici. L'EMCEF è la Federazione europea dei lavoratori della chimica, dell'energia e dell'industria estrattiva.

contrattuali, in altri paesi europei il mestiere del rappresentante dei lavoratori è ben più complicato. Ad avviso di chi scrive, il sindacato italiano, quando esercita la sua leadership nella negoziazione degli accordi CAE, sottovalutare dovrebbe meglio garantire la dimensione sindacale e il quadro delle tutele applicabili ai delegati di altri paesi dell'UE tanto nella tutela quanto nelle risorse a disposizione del delegato per svolgere il suo mandato di rappresentante europeo. Restando la tutela dei delegati CAE materia regolata dalle leggi nazionali di trasposizione, sarebbe opportuno garantire a tutti i delegati dei Cae a casa-madre italiana lo stesso potenziale di partecipazione alle attività del CAE. Negli accordi dovrebbe allora essere maggiormente espresso l'impegno del management aziendale della casa-madre ad intervenire per la rimozione di ogni forma di discriminazione dei delegati europei nel loro paese e l'assunzione di impegni precisi per equiparare le risorse dei delegati per lo svolgimento del loro ruolo a prescindere dal Paese in cui sono impiegati.

Gli accordi a legislazione italiana hanno portato i CAE verso standard già in linea con le disposizioni della nuova direttiva. Semmai, la trasposizione può essere l'occasione per precisare alcuni aspetti operativi non sempre definiti, anche negli accordi di ultima generazione. Oltre alla tutela dei singoli delegati, si tratta del nodo riguardante il rapporto tra livello nazionale ed europeo che la direttiva ha il merito di individuare senza peraltro scioglierlo definitivamente.

Alla luce di queste considerazioni si può affermare che la nuova direttiva non introduce elementi tali da ritenere obsoleti gli accordi esistenti. L'affermazione è tanto più vera alla luce della maturità raggiunta dagli accordi di nuova generazione.

Resta, comunque, importante il ruolo delle federazioni europee per un più incisivo coordinamento delle negoziazioni in forza della disposizione dell'articolo 5, let. c) che impone alle imprese di comunicare alle federazioni sindacali europee l'avvenuta convocazione della delegazione speciale di negoziazione per l'avvio delle negoziazioni.

### ***3.5 Le posizioni delle parti sociali italiane rispetto alla trasposizione della direttiva 2009/38***

Nella concezione comunitaria, l'inclinazione partecipativa delle relazioni industriali è un elemento caratterizzante il dialogo sociale europeo. La partecipazione dei lavoratori è stata perseguita grazie alla forza innovante ed armonizzatrice dei diritti di informazione e consultazione. Inoltre, il legislatore comunitario ha ritenuto di dover difendere i sistemi nazionali che prevedono la rappresentanza dei lavoratori nei consigli di amministrazione o di controllo delle imprese societarie, senza rinunciare a perseguire una possibile espansione di questi modelli attraverso vicende transnazionali delle società europee (es. imprese che adottano uno statuto europeo o che operano fusioni transnazionali).

La nuova direttiva, ed i conseguenti obblighi di trasposizione, impongono alle parti sociali italiane una nuova riflessione sull'esperienza dell'informazione e della

consultazione nelle imprese multinazionali. Ciò accadrà in un momento in cui la partecipazione trova nuovo afflato nell'Avviso comune sulla partecipazione<sup>69</sup> il quale, nel favorire l'affermarsi di pratiche partecipative nelle imprese italiane, si preoccupa di cercare nell'esperienza la fonte di ispirazione per eventuali interventi legislativi a favore del coinvolgimento dei lavoratori alle scelte di impresa. Questa esperienza dei CAE, che trae forza dall'autoregolamentazione, saldamente legata alle tradizioni europee, è un contenitore da cui attingere.

La trasposizione della direttiva 2009/38 seguirà l'iter dell'avviso comune che dovrà consentire il completamento della trasposizione entro il 5 giugno 2011<sup>70</sup>. Rispetto al 1994, la nuova direttiva si inserisce in un tessuto di relazioni industriali maggiormente votato alle pratiche partecipative. Se le iniziative di proposta legislativa in materia di coinvolgimento dei lavoratori attraversano le legislature senza mai trovare la via del successo, i contratti collettivi di settore interpretano al meglio la maturazione partecipativa delle relazioni industriali del nostro paese.

I contratti collettivi danno prova di essere strumenti adeguati a rafforzare la portata dell'intervento comunitario in materia di coinvolgimento dei dipendenti nel nostro ordinamento per due ragioni:

- sempre di più i contratti collettivi specificano e rendono effettiva l'applicazione della normativa comunitaria lavoristica interpretando la sussidiarietà in chiave di perfezionamento della stesura (spesso un po' burocratica) degli avvisi comuni delle parti sociali e delle leggi di trasposizione. I riferimenti al diritto comunitario sono numerosi anche se nel prosieguo si farà riferimento solo al contributo della contrattazione collettiva nazionale per la piena applicazione della direttiva 2002/14/CE sui diritti di informazione e consultazione dei dipendenti nelle imprese europee.
- I contratti collettivi esprimono lo spirito della relazione partecipativa che si vuole instaurare nelle imprese italiane e la sua contestualizzazione nei macro-obiettivi di natura socio-economica condivisi dalle parti sociali. Si segna così un sistema di relazioni industriali più avanzato di quanto il mondo politico non riesca a rappresentare.

L'esercizio della sussidiarietà nella trasposizione delle direttive in materia di lavoro è volta a proteggere le aree di autonomia delle parti sociali e consente così di evitare che l'avvento del diritto comunitario tracci un solco tra la legislazione e l'autonomia collettiva.

L'evoluzione del quadro delle relazioni industriali a livello comunitario deve avvenire in armonia con l'evoluzione dei sistemi nazionali tanto più che il sistema italiano deve preservare la propria sintonia con il complesso di relazioni, normative e valori espressi nel modello di dialogo sociale europeo. Ciò vale anche e soprattutto per la direttiva

---

<sup>69</sup> Si fa qui riferimento all'Avviso comune in materia di partecipazione firmato dalle parti socialim, ad eccezione della CGIL, firmato il 9 dicembre 2009.

<sup>70</sup> Sull'efficacia degli Avvisi comuni per la trasposizione delle direttive in materia di coinvolgimento dei dipendenti vedi A. Alaimo, op.cit.

2009/38 per la quale, ad esempio, il contratto dei metalmeccanici prevede che le parti “convengono sull’opportunità di costituire un Gruppo di lavoro che ... analizzi la disciplina [la direttiva 2009/38] allo scopo di fornire un valido contributo alle rispettive confederazioni durante la fase di recepimento nella legislazione italiana”.

In quest’opera di accompagnamento, può risultare prezioso ricordare le misure di applicazione della direttiva 2002/14 che non solo specificano le attribuzioni di responsabilità e competenze delle RSU in materia di informazione e consultazione dei lavoratori ma inseriscono con esattezza questi processi nel complesso più ampio delle relazioni industriali, arrivando ad individuare strutture extragiudiziali di soluzione dei potenziali conflitti. Alcuni di questi istituti si presterebbero ad una migliore efficacia del lavoro dei CAE e al punto da auspicare un loro recupero, o estensione, nella fase applicativa della direttiva 2009/38 nelle imprese a casa madre italiana.

Il sistema di informazione ed esame congiunto cui fa riferimento il contratto collettivo dell’industria agroalimentare (art.2) è incentrato sui flussi informativi periodici generati dalle associazioni datoriali con le segreterie nazionali e regionali dei sindacati di settore confederali e, laddove possibile, con le stesse RSU e le direzioni aziendali. Tale sistema, introdotto nell’accordo del 2003, è reso nel 2007 conforme alla direttiva europea 2002/14. L’accordo di rinnovo del 2009 conferma quanto disposto dai precedenti contratti in materia di informazione e analisi congiunta e attribuisce all’Ente bilaterale di settore (EBS) l’incarico di monitorare la legislazione europea e fornire l’analisi delle dinamiche industriali europee. Il prodotto del lavoro dell’ EBS non potrà che agevolare l’esercizio dell’informazione e la consultazione nelle scelte strategiche di impresa. Questo patrimonio di analisi e conoscenza rafforzerebbe il delegato CAE e viceversa, i CAE potrebbero rappresentare un punto di osservazione importante sulle reali dinamiche economiche e di relazioni industriali degli altri paesi e nelle imprese multinazionali.

Nel settore telecomunicazioni, nel rinnovo contrattuale viene istituito un Forum competente per i temi della partecipazione e nell’articolo D si affronta la direttiva 2002/14/CE. Le parti firmatarie si danno poi l’obiettivo dell’individuazione di un assetto relazionale che sia fattivamente orientato alla prevenzione ed al superamento dei motivi di conflitto nonché di confermare la funzionalità dell’assetto contrattuale ad una dinamica delle relazioni di lavoro che sia improntata al rilancio della crescita economica, allo sviluppo occupazionale e all’aumento della produttività e al perseguimento di una gestione controllata, corretta e programmabile del costo del lavoro, nonché di modelli e strumenti di flessibilità adeguati alle esigenze presenti e future del settore.

La direttiva 2002/14/CE lascia un segno chiaro nella misura in cui l’informazione e la consultazione sono estese alle imprese con almeno 50 dipendenti a beneficio delle Organizzazioni sindacali stipulanti e congiuntamente alle RSU, ove costituite. La conciliazione è la sede extragiudiziale per la soluzione delle controversie sugli assetti contrattuali.

Analogamente, nel settore industriale della carta si vedono gli effetti della direttiva 2002/14/CE nel rinnovo del 2006 con l'estensione alle imprese con 50 dipendenti gli obblighi di informazione e consultazione sulle scelte strategiche dell'impresa.

Questa breve carrellata sui contratti collettivi nazionali di categoria permette di fissare i seguenti principi:

- la partecipazione qualifica l'assetto delle relazioni industriali italiane e le parti sociali italiane hanno attinto dall'esperienza europea
- il diritto comunitario continua ad influenzare la contrattazione collettiva nazionale che diviene luogo di ulteriore definizione delle leggi di trasposizione, normalmente attivate da avvisi comuni conclusi a livello confederale, nel segno di una nuova sussidiarietà tra legislazione europea, nazionale e contrattazione collettiva.
- Il fabbisogno di conoscenza delle parti sociali si spinge ben oltre i confini nazionali e si avverte trasversalmente l'esigenza di anticipare i processi e gestire l'evoluzione normativa che attiene alla vita dell'impresa ai suoi prodotti alle relazioni industriali.
- I contratti collettivi possono favorire uno sviluppo armonioso ed efficace dei comitati aziendali europei attingendo a strumenti ed istituti già radicati nel costruito di regole volontarie e vincolanti dell'autonomia collettiva, in perfetta sintonia con lo spirito della direttiva 2009/38.

Sulla base di queste osservazioni si può ritenere evidente che la trasposizione dell'ordinamento italiano della nuova direttiva CAE non può prescindere dalla capacità dei contratti nazionali a favorire una maggiore integrazione dell'azione del CAE nel substrato di relazioni industriali in cui si trova ad operare<sup>71</sup>. In questo caso, la forza del contratto collettivo italiano acquisterebbe una proiezione sovranazionale attraverso l'applicazione delle sue regole e dei suoi indirizzi ad organismi in cui partecipano lavoratori di altri Stati o addirittura costituire patrimonio di regole e valori per chi, delegato italiano, si sposta in un altro paese per adempiere al suo compito di delegato CAE.

#### **4. Distacco e azioni collettive transnazionali: le sentenze della Corte di giustizia europea ed i loro possibili effetti**

Il distacco transnazionale del lavoro ha conquistato negli ultimi anni un posto centrale nel dibattito che progetta l'Europa sociale del futuro. Questa centralità scaturisce

---

<sup>71</sup> L'importanza della costruzione di una identità del CAE da esprimere nel quadro più complessivo delle relazioni industriali che interessano un'impresa multinazionale è sostenuta da molti autori. Tra questi si indica Telljohann V., *European Works Councils: emergence of a European collective identity or still national bound actors?*, in *European Works Councils in complementary perspectives*, Editad by Hertwig, Pries, Rampeltshammer, ETUI, Brussels 2009.

dall'evoluzione della giurisprudenza comunitaria che in alcune, ormai famose, sentenze ha posto elementi interpretativi sul diritto all'azione collettiva sindacale in particolare in relazione alla direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi. Le sentenze della Corte di Giustizia Europea sono note con i nomi di Laval, Viking, Ruffert e Lussemburgo<sup>72</sup>. Le tesi della Corte di giustizia, per alcuni, sono una minaccia per l'Europa sociale mentre, per altri, una logica evoluzione giurisprudenziale in un contesto economico sociale ormai maturo ad accogliere un libero mercato dei servizi nei confini comunitari. Su queste posizioni continuano a non trovare un filo di dialogo comune le parti sociali europee.<sup>73</sup>

#### **4.1 Alcuni elementi di contesto**

Negli ultimi anni si registra l'intensificazione di forme di mobilità del lavoro strettamente associata alla mobilità di impresa, che chiameremo *business-driven*. Si tratta di una mobilità associata ad un progetto di impresa, generalmente nel settore dei servizi, che trova nel distacco del lavoro un suo strumento giuridico ed organizzativo fondamentale.

In una fase in cui, sempre con maggiore frequenza, i cittadini europei riconoscono nel perimetro comunitario il loro spazio naturale vitale, questa mobilità, breve e circolare, interpreta tanto le esigenze del cittadino-lavoratore quanto del cittadino-imprenditore.

Le dinamiche della mobilità vanno lette alla luce di uno spostamento della struttura dell'offerta nell'economia europea dalla produzione al terziario; un trend preesistente all'attuale crisi economica e da quest'ultima accentuato. Peraltro, la strategia EU 2020, lanciata dall'Unione europea nel 2010, mira a sostenere le imprese che offrono o utilizzano servizi ad alto contenuto tecnologico. Saranno inoltre incentivate l'attivazione di servizi legati al progressivo invecchiamento della popolazione per occupare gli spazi

---

<sup>72</sup> Si tratta delle seguenti sentenze: Sentenza della Corte (grande sezione) dell'11 dicembre 2007. International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union contro Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti. Causa C-438/05. Raccolta della giurisprudenza 2007 pagina I-10779.

Sentenza della Corte (grande sezione) del 18 dicembre 2007. Laval un Partneri Ltd contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet. Causa C-341/05. Raccolta della giurisprudenza 2007 pagina I-11767.

Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 3 aprile 2008. Dirk Rüffert contro Land Niedersachsen. Domanda di pronuncia pregiudiziale: Oberlandesgericht Celle - Germania. Causa C-346/06. Raccolta della giurisprudenza 2008 pagina I-01989.

Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 19 giugno 2008. Commissione delle Comunità europee contro Granducato del Lussemburgo. Causa C-319/06. Raccolta della giurisprudenza 2008 pagina I-04323.

<sup>73</sup> Chiamate a svolgere un lavoro di analisi comune i sindacati europei rappresentati dalla CES e gli imprenditori europei nella ormai tradizionale formazione BusinessEurope, CEEP, UEAPME non potuto giungere a posizioni comuni, Report on joint work of the European Social Partners on the ECJ rulings in the Viking, Laval, Ruffert and Luxembourg cases, 19 March 2009. Si avverte il lettore che, al momento della redazione di questo contributo, la posizione congiunta non era stata ancora ratificata dagli organi competenti delle parti sociali europee.

economici aperti dal cambiamento demografico. Più servizi, quindi, in un'economia più aperta e priva di ostacoli che impediscano la libera circolazione delle imprese.

La mobilità breve e circolare, come quella legata alla libera circolazione dei servizi, non attiene ad un progetto di vita della persona ma ad un progetto d'affari che coinvolge l'impresa ed i propri dipendenti. La mobilità nasce e si esaurisce con questo progetto.

L'impatto sociale è forte. La mobilità corta e *business-driven*, altera la percezione dell'eguaglianza tra lavoratori, impedisce la costruzione di solidarietà sul luogo di lavoro e innesca meccanismi di competizione verso il basso delle condizioni di lavoro. Sono fenomeni che, se non gestiti, possono inasprire le relazioni sindacali, minacciare la coesione sociale ed attivare conflitti spesso negativi per la stessa sostenibilità della libera circolazione dei servizi e delle imprese. Conflitti sociali come il caso IREM nel Regno Unito ne sono testimonianza<sup>74</sup>.

In questo contesto, appare evidente che le risposte giuridico-legali vadano integrate con comportamenti e strategie degli attori economici e sociali del mercato unico europeo in grado di esprimere misure di eguaglianza nel lavoro in una logica di solidarietà transnazionale<sup>75</sup>.

La sfida è di creare uno spazio comune in cui lavoratori e imprese esercitano la propria mobilità in modo libero in cui le opportunità degli uni non siano costrizioni per gli altri. Si tratta allora di creare istituzioni efficaci e presenti ai cittadini comunitari, siano essi lavoratori o imprenditori, che nel legiferare ed organizzarsi siano presenti a chi decide di esercitare il proprio diritto alla mobilità ed evitare, al contrario, che i cittadini erranti nel mercato interno di imbattano in nomi e forme e istituzioni cui non corrisponda nulla di esistente.

Il sindacato dovrà agire in via sussidiaria facendo propri quegli spazi tradizionalmente occupati dall'autonomia collettiva. Istituzioni e sindacati dovranno quindi intraprendere nuovi percorsi della solidarietà per far sì che, in un'Europa disomogenea, le tutele del lavoro siano transnazionali e nell'essere transnazionali, siano eque e bilanciate.

## ***4.2 L'esercizio del diritto all'azione collettiva in Europa e le sentenze Laval e Viking***

E' in questo complesso valoriale che affrontiamo alcune criticità del dibattito attivato dalle quattro sentenze europee. La successione temporale ravvicinata con cui sono state pronunciate ha sollevato preoccupanti interrogativi nel mondo sindacale europeo.

---

<sup>74</sup> Il caso è stato trattato da M. Cilento e F. Lauria, Il caso IREM ed il ruolo transnazionale del sindacato nella tutela dei lavoratori distaccati e migranti. Alcune riflessioni a freddo. Bollettino Adapt, 24 marzo 2009, n. 10

<sup>75</sup> Vedi M. Cilento, Presentazione al volume I percorsi della solidarietà, a cura di Marco Cilento, Quaderni Sindnova n.25, Edizioni Lavoro, Roma, 2009.

Le prime due sentenze Viking e Laval sono accomunate dal fatto che giudicano la legittimità di azioni collettive di contrasto a pratiche di *dumping* sociale nell'ambito del mercato unico europeo<sup>76</sup>.

Le fattispecie concrete sono però molto diverse.

Il caso Viking attiene alla libertà di stabilimento di cui beneficia un'impresa in virtù dell'articolo 49 TFUE in competizione con il diritto del sindacato ad intraprendere azioni collettive transnazionali.

Nel caso Laval, sono in gioco il diritto alla libera prestazione dei servizi (come regolati dall'art. 56 del TFUE e dalla direttiva 2006/123 relativa ai servizi nel mercato interno) ed un'azione collettiva nazionale.

Le due vicende differiscono quindi sostanzialmente e solo la prima ha una caratterizzazione transnazionale in entrambi i battenti del contenzioso: mobilità transnazionale dell'impresa cui corrisponde la transnazionalità dell'azione collettiva sindacale.

Nel caso Laval si contrappongono una vicenda transnazionale, il distacco dei lavoratori tra due paesi dell'UE, ed una contromossa sindacale locale, ovvero il boicottaggio delle organizzazioni sindacali contro l'impresa stabilita nel proprio paese per onorare un contratto di appalto.

Nel primo caso, Viking, la Corte si esprime sulla (s)proporzione degli effetti dell'azione collettiva rispetto alla minaccia che incombeva sui lavoratori. La circolare dell'ITF, che imponeva ai sindacati estoni di astenersi dal negoziare con l'azienda per non indebolire i sindacati finlandesi, ha avuto l'effetto di impedire l'immatricolazione della nave Rossella in Estonia al punto da convincere la Viking a rivolgersi al giudice nazionale ritenendo che l'azione della ITF fosse pregiudizievole volta ad impedire il cambio di bandiera, contravvenendo una libertà fondamentale dell'impresa, ovvero quella di stabilirsi in un qualsiasi paese membro dell'UE.

E' proprio su quel pregiudizio che dovrebbe operare il criterio di proporzionalità che nella prospettiva del giudice comunitario dovrebbe determinare, con gli altri due criteri di necessità ed idoneità<sup>77</sup>, il bilanciamento tra due diritti fondamentali, cui la Corte – è bene ricordarlo - riconosce ad entrambi una valenza tanto economica quanto sociale<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Anche se si tratta di un contenzioso tra soggetti privati la Corte afferma il valore applicativo orizzontale delle norme del trattato. La Corte ritiene che gli artt. 39 CE, 43 CE e 49 CE (vecchia numerazione del TCE) non disciplinano soltanto gli atti delle autorità pubbliche, ma si applicano anche alle normative di altra natura dirette a disciplinare collettivamente il lavoro subordinato (Sentenza Viking).

<sup>77</sup> Una disanima puntuale dei test di proporzionalità, necessità ed idoneità nel bilanciamento tra azione collettiva e libertà fondamentali è stata condotta da M. Cimaglia, Bilanciamento fra libertà economiche e autonomia collettiva nel mercato unico, in I percorsi della Solidarietà, Quaderno Sindnova n.25, Edizioni Lavoro, Roma, 2009.

<sup>78</sup> Nella sentenza Viking la Corte afferma che “sebbene la tutela dei diritti fondamentali rappresenti un legittimo interesse che giustifica, in linea di principio, una limitazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario, ancorché derivanti da una libertà fondamentale garantita dal Trattato, l'esercizio dei diritti suddetti non esula dall'ambito applicativo delle disposizioni del Trattato e deve essere conciliato con le esigenze relative ai diritti tutelati dal Trattato stesso, oltre che conforme al principio di proporzionalità.”



Nel caso in questione, impedire la conclusione di un contratto collettivo che consenta all'impresa di operare in un paese comunitario può scoraggiare o addirittura vanificare l'esercizio dell'impresa di un suo diritto fondamentale ovvero quello di stabilirsi in uno stato membro. Sarebbe stato compito del giudice nazionale verificare se la strategia della ITF potesse essere considerata l'unico mezzo per tutelare l'interesse dei lavoratori o se fosse stato possibile avviare un'azione parimenti efficace, ma meno lesiva del diritto di stabilimento di cui gode la Viking (e di cui il diritto di immatricolare la nave Rossella in Estonia era corollario). Il caso Viking avrebbe potuto dire molto sull'esercizio delle azioni collettive transnazionali, in particolare sulla formazione di strategie sindacali basate su interessi solidali dei lavoratori transnazionali. Ma quella Viking è in realtà una “non-vicenda” nel senso che il cambio di bandiera non è mai avvenuto e la Rossella ha poi seguito altri percorsi rispetto al contenzioso che aveva generato.

Diverso invece il caso nella sentenza Laval. In sostanza, la vicenda sorge attorno ad un appalto per la costruzione di una scuola nel comune di Vaxholm in Svezia, il bando è vinto da una impresa svedese, la L&P Baltic già firmataria dei contratti collettivi svedesi di settore, affiliata ad un'impresa lettone Laval & Partners da cui, peraltro, attinge la manodopera.

I sindacati svedesi esigono che la Laval & Partners diventi loro interlocutore e che accetti di sottoscrivere il contratto di lavoro del settore svedese. Il confronto tra le due parti verte su due aspetti: la questione salariale e l'adesione agli obblighi scaturenti dall'adesione al contratto collettivo ed in particolare il versamento al sindacato di settore svedese delle quote di adesione a programmi assicurativi gestiti dal sindacato. La seconda questione, relativa all'adesione al contratto collettivo, risulta decisiva nella rottura dei negoziati. In particolare, la Laval sarebbe stata vincolata, in linea di principio, da tutte le clausole dello stesso, ivi comprese quelle relative agli obblighi pecuniari nei confronti della Byggettan e della FORA<sup>79</sup>.

Per sottrarsi ai vincoli del contratto collettivo svedese, la Laval oppose un contratto collettivo lettone che garantiva ai lavoratori lettoni in distacco condizioni analoghe a quelle previste dal contratto collettivo svedese. Sul punto sarà confortata dalle parole del giudice comunitario, il quale affermerà che “una disciplina nazionale [...] , la quale non tenga conto, indipendentemente dal loro contenuto, dei contratti collettivi ai quali le imprese che distaccano lavoratori in Svezia sono già vincolate nello Stato membro in cui sono stabilite, crea una discriminazione nei confronti di tali imprese, applicando loro il medesimo trattamento riservato alle imprese nazionali che non hanno concluso un contratto collettivo”.

La collaborazione solidale tra lavoratori lettoni e la propria azienda, dimostrata nella firma di accordi collettivi strumentali alla regolarizzazione della posizione della Laval

---

<sup>79</sup> La sottoscrizione del contratto collettivo dell'edilizia avrebbe comportato l'accettazione di svariati obblighi di natura pecuniaria. Così, tali imprese devono pagare alla Byggettan un importo pari all'1,5% della massa salariale per il controllo svolto da tale sezione sindacale sulle retribuzioni, e alla società di assicurazioni FORA somme pari, da un lato, allo 0,8% della massa salariale a titolo di «sovrimposta» o «addizionale speciale edilizia» e, dall'altro lato, al 5,9% di tale massa per svariati premi assicurativi.

in Svezia, segna per converso, l'assenza di ogni forma di solidarietà tra i lavoratori dei due paesi.

Ciò che è apprezzabile nel caso Viking, è che la Corte conferma il carattere fondamentale del diritto ad intraprendere azioni collettive ma ne contesta esclusivamente l'intensità e, nella fattispecie, non esclude che l'azione dell'ITF possa essere legittima. Ciò che rende distanti le posizioni del sindacato da quelle del giudice comunitario è che il primo ritiene il diritto ad intraprendere azioni collettive autonomo sovra-ordinato alle libertà fondamentali, slegando così l'intensità dell'azione da un eventuale giudizio di merito del giudice nazionale. Al contrario, il giudice comunitario stabilisce un'interrelazione dinamica tra le libertà fondamentali stabilite dai trattati europei e i diritti fondamentali dei lavoratori, conferendo così un margine di incertezza alla valutazione giurisdizionale dell'intensità dell'azione collettiva intrapresa. Secondo la Corte, l'azione collettiva si svolge all'interno dei limiti prescritti dalla legge come peraltro previsto dagli ordinamenti nazionali proprio per consentire un bilanciamento tra questo diritto fondamentale in concorrenza con altri diritti fondamentali della persona. Rimane quindi il fatto che l'esercizio del diritto di sciopero può essere sottoposto a talune restrizioni. Infatti, come riaffermato dall'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tale diritto è tutelato conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali. Sarà l'interprete (ossia il giudice nazionale) a procedere ad una valutazione caso per caso<sup>80</sup>.

Nel caso Laval, invece, si contrappone un'azione puramente nazionale (come abbiamo visto, i lavoratori lettoni non hanno solidarizzato con i colleghi svedesi) contro l'esercizio di una libertà fondamentale. La Corte sembra considerare prevalere quest'ultima proprio perché espressione dell'applicazione del diritto comunitario. Piuttosto, che la rivendicazione salariale, il nodo della questione, che ha penalizzato il sindacato svedese, è quello di aver voluto imporre con ogni mezzo, fino all'impedimento dello svolgimento dei lavori, il contratto collettivo di settore benché alcune sue clausole eccedessero i requisiti dell'articolo 3.1 della direttiva 96/71.

Nel caso Laval, il giudice comunitario è, quindi, più severo fino a censurare l'azione intrapresa dai sindacati svedesi. Egli infatti conclude che le disposizioni dei trattati e il diritto derivato che rendono operativa la libera circolazione dei servizi e regolano il distacco transnazionale dei lavoratori ostano a che, [...] un'organizzazione sindacale possa, mediante un'azione collettiva sotto forma di blocco dei cantieri come quella in esame nella causa principale, tentare di costringere un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro ad avviare con essa una trattativa sulle retribuzioni da pagare ai lavoratori distaccati, nonché a sottoscrivere un contratto collettivo del quale talune clausole stabiliscono, per alcune di tali materie, condizioni più favorevoli di quelle che derivano dalle disposizioni legislative vigenti, mentre altre clausole riguardano materie non previste dall'art. 3 della medesima direttiva”.

---

<sup>80</sup> Cimaglia, op.cit.

### ***4.3 Le sentenze Ruffert e Lussemburgo tra diritti sociali e libertà di mercato***

La Corte di giustizia europea sembra comunicarci che tutti i settori regolamentativi della vita pubblica dei rapporti tra privati debbano adattarsi ad un mutato contesto istituzionale ed economico, tenendo in debito conto le dinamiche giuridicamente rilevanti che possono attivarsi nell'Unione europea a seguito della interazione tra soggetti economici appartenenti a sistemi giuridici diversi. Anche, la contrattazione collettiva come fonte principale di regolamentazione del rapporto di lavoro deve tener conto di queste dinamiche e rafforzare la propria autonomia attraverso la capacità di inglobare un'ulteriore complessità: nel caso in oggetto, interessi e diritti dei lavoratori in distacco e delle imprese che ne fanno uso. A maggior ragione devono tener conto di questo nuovo contesto economico ed istituzionale i regolatori di diritto pubblico, non solo gli stati ma anche le amministrazioni locali.

Tutto questo emerge nella causa Ruffert la quale afferma che un provvedimento legislativo emanato da un'autorità di uno Stato membro (nel caso di specie un Land tedesco) non può imporre “agli enti pubblici aggiudicatori di attribuire gli appalti relativi a lavori edili esclusivamente alle imprese che, all'atto della presentazione delle offerte, si impegnino per iscritto a corrispondere ai propri dipendenti, impiegati per l'esecuzione dei lavori oggetto di appalto, una retribuzione non inferiore a quella minima prevista dal contratto collettivo vigente nel luogo dell'esecuzione dei lavori in questione” (punto 43 della sentenza Ruffert). Tra le sanzioni comminate alla Object und Bauregie, società appaltante, su cui ricadono le responsabilità del subappaltante, si contesta quella relativa alla non applicazione del contratto collettivo territoriale. Tale disposizione è ritenuta contraria al diritto comunitario in assenza dell'estensione dell'efficacia generale del contratto. Pertanto la sua imposizione, con legge di un Land, ad un imprenditore straniero risulterebbe discriminante. In questo caso sotto accusa non è un'azione sindacale ma la legge applicata dall'autorità che governa un territorio di uno stato membro ma con argomenti assolutamente analoghi a quelli che avevano condotto alla sentenza Laval. Nell'indeterminatezza delle regole di trasposizione della direttiva 96/71, non è possibile stabilire quali deroghe l'ordinamento tedesco intende introdurre e per quali ragioni. Questo porta il legislatore comunitario a ritenere il comportamento del Land nel regolare le gare di appalto nel settore pubblico discriminatorio rispetto ad imprese di altri paesi.

Non incorrono ragioni di ordine pubblico perché, da un lato, - afferma il giudice comunitario - lo stato tedesco non ha ritenuto di doversi avvalere delle clausole di cui all'articolo 3 della direttiva 96/71 e per il fatto che nel settore privato il contratto collettivo non si applica obbligatoriamente pertanto - egli continua - è pacifico che i lavoratori del settore privato possono essere privati di quelle tutele. Ne consegue - conclude - che la legge sugli appalti pubblici è costruita in modo da recare uno svantaggio competitivo alle imprese di altri paesi.

E' rilevante notare come tale vantaggio competitivo comprenda anche l'opportunità di competere sul costo del lavoro. Questa sentenza è interessante perché il giudice tedesco,

nel rivolgersi all'omologo comunitario, mette in relazione il dumping sociale con l'opportunità di un lavoratore di un altro stato di trovarvi impiego. Riemerge, nella vicenda Ruffert, l'estensione della solidarietà come determinante la legittimità di una tutela collettiva, come l'applicazione di un contratto collettivo privo, anche se solo nella forma, di forza vincolante generale, in quanto, appunto, tale tutela collettiva non tiene conto di tutti gli interessi in gioco (ovvero quelli dei lavoratori in distacco).

#### ***4.4 La normativa italiana di distacco alla luce della giurisprudenza europea***

In Italia, la questione del distacco transnazionale è regolata dal decreto legislativo 72/2000 attuativo della direttiva 96/71. Gli elementi di tipi contributivo restano di competenza del regolamento europeo 1408/1971.

Riguardo l'applicazione delle condizioni di lavoro e di occupazione del paese di esecuzione del lavoro, l'articolo 3 del dlgs 72/2000 predispone l'applicazione ai lavoratori in distacco in Italia "le medesime condizioni di lavoro previste da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, nonché dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale" (art.3.1). Inoltre, la normativa italiana predispone, per l'imprenditore che ricorre ad un appalto internazionale, un obbligo di responsabilità in solido circa il pagamento della retribuzione ai lavoratori distaccati dall'appaltatore della retribuzione e stabilisce che non può essere inferiore a quella spettante ai dipendenti dell'appaltante (art.3.3).

La forza vincolante attribuita al contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali datoriali e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, rispetto al datore di lavoro straniero che opera in Italia distaccando propri dipendenti, sembra eccedere la forza che è generalmente attribuita al contratto collettivo nazionale, la cui estensione *erga omnes* è soggetta ai limiti della non applicazione dell'articolo 39 della Costituzione. Alcuni autori hanno ivi individuato un'anomalia della legislazione italiana rispetto agli obblighi imposti dai Trattati<sup>81</sup>.

La sentenza Lussemburgo lascia, comunque, aperto il problema del controllo dell'adempimento degli obblighi cui comunque è soggetto il fornitore di servizi in relazione al rapporto di lavoro e alle condizioni di lavoro dei lavoratori in distacco. Per contrastare i fenomeni di abuso dello strumento giuridico del distacco, i competenti organismi dello Stato di invio e dello stato di occupazione sono autorizzati a verificare l'esistenza e la permanenza delle condizioni di lavoro che legittimano il ricorso a tale istituto, quali il legame organico tra impresa distaccante e lavoratore distaccato,

---

<sup>81</sup> Vedi D. Venturi, Gli obblighi in materia di lavoro e contribuzione delle aziende comunitarie operanti in Italia. In particolare il distacco comunitario., Working paper Adapt n.49/2008, Modena.

l'esercizio di attività significative nello Stato di origine oppure la presenza, presso tale stato, di infrastrutture necessarie all'esercizio di un'attività autonoma<sup>82</sup>.

Per quanto attiene le attività di ispezione e controllo dell'impresa stabilita in uno stato membro diverso dall'Italia e che ha distaccato temporaneamente i propri lavoratori, vi è un'esigenza di determinare la documentazione che l'impresa deve rendere disponibile all'autorità pubblica italiana e all'ispettore del lavoro. Il diritto comunitario, rafforzato da una giurisprudenza consolidata, ritiene che la duplicazione degli obblighi amministrativi creerebbe costi ingiustificati fino ad alterare le regole della sana concorrenza. Pertanto se la documentazione è disponibile nelle forme e nei modi previsti dal paese di origine è idonea a conseguire gli scopi prefissati dalla legge italiana, questa non può essere imposta al fornitore di servizi che opera in Italia ma che sia stabilito in altro stato membro<sup>83</sup>.

Molta della documentazione obbligatoria per le imprese italiane (libri obbligatori) è legata all'iscrizione alle casse previdenziali o di assicurazione, obbligo che non incorre alle imprese che operano temporaneamente sul nostro territorio. Non è ad esempio necessario per l'impresa che opera il distacco detenere nel paese di destinazione la comunicazione o la lettera di assunzione, essere soggetta al sistema pensionistico o previdenziale, tenere i libri obbligatori o le buste paga (se esiste documentazione analoga predisposta dalla legge del paese di origine). Il diritto comunitario non solleva l'impresa che ha distaccato i propri lavoratori in Italia dal fornire una documentazione utile ad individuare l'identità e talune condizioni di lavoro di tali lavoratori ed è tenuta rispettare la legge italiana per quanto riguarda, ad esempio, l'orario di lavoro e i tempi di riposo, la durata delle ferie, la salute e e sicurezza, la tutela della maternità e le pari opportunità oppure detenere documenti "europei" come il modello E101 che certifica la situazione previdenziale del lavoratore nel paese di origine.

La reperibilità della documentazione necessaria a verificare la situazione lavorativa dei lavoratori in distacco è attivabile tramite il potere dispositivo degli ispettori del lavoro anche se le azioni di controllo dell'autorità nazionale non possono essere messe in atto in modo da prefigurare un'autorizzazione preventiva.

Per quanto attiene il diritto all'azione collettiva, preme qui riprendere il ragionamento di alcuni autori che mettono in rilievo come il ragionamento dei giudici comunitari sia improntato ad una visione del conflitto strettamente funzionalista per quale il conflitto viene strettamente collegato al procedimento di contrattazione collettiva e, quindi, al suo essere "servente" all'attività di parificazione degli interessi, con esclusione con obiettivi più ampi che un'organizzazione sindacale può legittimamente perseguire, come ad esempio una politica articolata e di ampio respiro contro il dumping sociale<sup>84</sup>. Qui si

---

<sup>82</sup> F. Pulvirenti, L'obbligo di tenuta dei documenti di lavoro nella giurisprudenza comunitaria, Working Paper Adapt, n.50/2008, Modena.

<sup>83</sup> Sentenza della Corte del 23 novembre 1999. Procedimenti penali a carico di Jean-Claude Arblade e Arblade & Fils SARL (C-369/96) e Bernard Leloup, Serge Leloup e Sofrage SARL (C-376/96). Cause riunite C-369/96 e C-376/96. Raccolta della giurisprudenza 1999 pagina I-08453 e Sentenza Lussemburgo (cit.).

<sup>84</sup> C. Cimaglia, op. cit., pag.136

rinviene il forte divario culturale fra i giudici comunitari e la tradizione italiana, che da tempo ha sancito la non sindacabilità nel merito delle finalità di sciopero e che ne valuta la legittimità solo per i possibili effetti negativi su diritti di rango fondamentale pertanto le restrizioni ammesse, anche dalla legge, si limitano alle modalità di esercizio dello sciopero quando configgenti con altri diritti di rango costituzionale<sup>85</sup>.

Il gioco del bilanciamento sulla base di una gerarchia assiologica mobile dei valori non può portare al perpetuarsi del pregiudizio della scissione tra esercizio del conflitto e finalità dello stesso che allontanerebbe la costruzione pretoria comunitaria da quella italiana che riconosce tutela alle scelte strategiche adottate in piena libertà dai protagonisti e che hanno consentito al giudice nazionale di affrancare l'azione collettiva da principi improntati ai canoni ermeneutici privatistici<sup>86</sup>. Alla luce di questo ragionamento resta condivisibile la tesi che quando questi saranno i valori presi a riferimento dai giudici, la tecnica del bilanciamento consentirà all'azione collettiva di affermarsi. Per far ciò è necessario che l'azione collettiva stessa non sia segmentata, decontestualizzata e frammentata. In altri termini, quando l'azione collettiva si esercita a livello locale, deve essere sintesi di interessi sopranazionali, al pari del principio delle libertà economiche con cui entra in conflitto<sup>87</sup>.

#### ***4.5 Il dibattito europeo ed italiano sulla questione dei lavoratori distaccati e le posizioni delle parti sociali***

Le parti sociali europee (CES, BusinessEurope, Ueapme e CEEP), nel lavoro congiunto avviato su invito della Commissione europea, convergono sul concetto che la mobilità sia elemento costitutivo di quei benefici che il mercato unico apporta a tutti i cittadini europei e che sia espressione del valore aggiunto della cittadinanza europea.

L'espansione del fenomeno della mobilità *business-driven* comporta però delle implicazioni sociali che il sindacato dichiara di voler affrontare da subito.

In particolare, la Confederazione europea dei sindacati ha esposto nelle sue risoluzioni alcune preoccupazione riguardo il rischio di pratiche di dumping sociale che possono scaturire dalle lacune dell'ordinamento comunitario e dalla limitata capacità di cooperazione tra le amministrazioni degli stati membri. La CES lamenta che l'assenza di elementi definatori della condizione di lavoratore subordinato lascia aperte alcune questioni riguardo l'individuazione del lavoratore in distacco nella misura in cui l'applicazione della direttiva dipende proprio dall'individuare il pre-esistere di un contratto di lavoro subordinato al distacco del lavoratore in un paese terzo. Il sindacato europeo sottolinea come l'approccio comunitario volto al coordinamento delle legislazioni (proprio della direttiva 96/71), piuttosto che all'individuazione di misure comunitarie di tutela del lavoratore in distacco, non consente una sufficiente tutela in

---

<sup>85</sup> C.Cimaglia, op.cit. pag. 137

<sup>86</sup> Ibidem

<sup>87</sup> Ibidem

quei paesi dove le tutele del lavoro sono blande o scarsamente regolate dalle leggi o dai contratti collettivi (es. Regno Unito, Irlanda, Polonia, ecc.). Inoltre, si mette in evidenza come la questione dell'efficacia generale dei contratti collettivi, come affrontata dalla Corte di Giustizia, possa avere un effetto scardinante in paesi dove il rapporto sussidiario tra legge e contratto collettivo si basa su equilibri costruiti nel tempo, talvolta mai formalizzati, e comunque che privilegiano l'autonomia regolatrice delle parti sociali.

Riguardo la cooperazione tra gli stati membri, la CES mette in guardia sulla difficoltà, in circostanze di distacco transnazionale, di valutare la genuinità dei contratti di lavoro e soprattutto avanza dubbi sulla reale capacità delle amministrazioni pubbliche di stati diversi di cooperare per vigilare sul corretto svolgimento del distacco transnazionale. In estrema sintesi, la CES lamenta che la Corte ha enfatizzato il rapporto gerarchico tra valori fondamentali dell'Unione sovrapponendo le libertà fondamentali della libera circolazione al progresso sociale e nel caso della *ratio* direttiva 96/71, ritiene che la Corte abbia surrettiziamente ricondotto la norma comunitaria dal tradizionale "minimo" di tutela ad un innovativo "massimo", privando così gli Stati membri della possibilità di introdurre misure maggiormente protettive per i lavoratori<sup>88</sup>.

Dal punto di vista delle imprese, la libera circolazione ha come ovvia conseguenza l'intensificarsi di scambi commerciali tra i paesi associati al progetto europeo. Le differenze nelle situazioni economiche in un regime di mercati aperti attiva la competizione. Le imprese si installano laddove il lavoro costa meno, le persone cercano di stabilirsi là dove il lavoro è pagato di più. Il capitale cerca spazi dove è remunerato più del lavoro.

Se queste dinamiche innestano elementi destabilizzanti nelle relazioni tra capitale e lavoro, il dialogo sociale dovrebbe offrire soluzioni per riequilibrare le sorti dei fattori della produzione e rendere equa la distribuzione della ricchezza prodotta in un contesto di progressiva integrazione, con strumenti dialettici che non mettano in discussione il progetto del mercato unico.

Nelle tesi datoriali, l'Europa sociale è infatti cresciuta con il mercato interno. Vi è poi una convinzione maggioritaria che l'economia europea produrrà più benessere per tutti e farà evolvere le aree economicamente meno agiate. E l'esperienza conferma, spesso e volentieri, queste aspettative<sup>89</sup>.

Per quel che riguarda il dibattito italiano, si segnala, sul fronte sindacale, la posizione unitaria assunta sul tema della direttiva distacchi e della sua applicazione da Cgil Cisl e Uil, in data 9 febbraio 2009.

---

<sup>88</sup> ETUC Response to the ECJ judgements Viking and Laval. 7 Marzo 2008. EC.179. Vedi anche Consultation of the European Social Partners on the European Commission's Green Paper COM (2006) 708 final "Modernising and strengthening labour law to meet the challenges of the 21st century", 21 marzo 2007.

<sup>89</sup> Questi concetti si ritrovano nelle posizioni delle associazioni imprenditoriali (vedi posizione congiunta delle parti sociali europee, documento citato in precedenza) quanto anche in alcuni protocolli firmati da Solidarnosc con il Trade Union Congress inglese (Protocol for collaboration between NSZZSolidarnosc and OPZZ, Polish unions and TUC in Great Britain) ed il sindacato Siptu irlandese (Agreement between SIPTU - Services, Industrial, Professional & Technical Union, Ireland)

Le tre centrali confederali italiane hanno diramato una circolare unitaria intitolata: “Lavoratori distaccati e applicazione della direttiva 96/71: creazione di una rete di monitoraggio sindacale.”

Nel documento si legge: “sta aumentando, nel nostro paese, la presenza di lavoratori che svolgono attività al seguito di imprese la cui proprietà risiede in altro paese membro o che sono distaccati da queste imprese o da imprese di somministrazione di manodopera pure insediate in altro paese dell’UE. Ci sono stati segnalati alcuni preoccupanti casi in cui le condizioni di lavoro e contrattuali non corrispondevano – in tutto o in parte - alle condizioni contrattuali vigenti in Italia, come invece imporrebbe il Decreto legislativo n. 72 del 25 febbraio 2000 che recepisce la Direttiva 96/71 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al distacco dei lavoratori nell’ambito di una prestazione di servizi. Riteniamo importante monitorare queste realtà al fine di creare, in collaborazione con categorie e territori, efficaci strumenti di intervento coordinato per combattere pratiche discriminatorie e assicurare il rispetto dei diritti dei lavoratori. “ (...)”

E’ stato pertanto attivato un monitoraggio congiunto, da parte delle tre organizzazioni sindacali, sul fenomeno del distacco in Italia ed un gruppo di lavoro ad hoc.

A questo primo documento ne è seguito un secondo più specificamente collegato alle prospettive di revisione della Direttiva 96/71.

In data 18 giugno 2009 CGIL, CISL e UIL hanno approvato una posizione comune sulle possibili modifiche alla Direttiva Distacchi che è stata inviata sia alla Ces che a Business Europe.

Il documento, piuttosto articolato, sottolinea la conferma della necessità di non discriminare, nell’ambito delle procedure di distacco, le imprese estere rispetto alle nazionali (o viceversa) soprattutto attraverso regole procedurali nazionali che limitano e vietano le sanzioni applicabili ad imprese di altro stato membro.

Vengono richiesti:

il miglioramento della cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno,

il rafforzamento del gruppo di esperti di alto livello comprendente anche le parti sociali istituito nel dicembre 2008,

la possibilità di ricorso collettivo alle procedure di giustizia

Nel documento Cgil Cisl e Uil dichiarano di ritenere possibile ed auspicabile un’eventuale modifica per via negoziale della direttiva 96/71 che dovrebbe essere inquadrata in pochi elementi essenziali che portino a chiarirne la portata stabilendo:

a) la centralità dell’obiettivo di comporre le esigenze delle imprese con i diritti dei lavoratori alla luce del rispetto formale e sostanziale della parità e della non-discriminazione tra lavoratori autoctoni e lavoratori distaccati, tra imprese nazionali e imprese che temporaneamente forniscono prestazioni attraverso distacco di lavoratori in altro paese membro rispetto a quello in cui sono localizzate;

b) la necessità di non lasciare margini ad un’interpretazione riduttiva dell’articolo 3 della Direttiva che deve, invece, rappresentare esclusivamente un approccio di minima tutela delle condizioni di lavoro e salariali dei lavoratori distaccati e a presidio contro il dumping sociale, nel caso in cui manchino o siano carenti adeguati strumenti



contrattuali di riferimento, che devono essere espressamente indicati dagli Stati membri nelle norme di recepimento;

c) la necessità di modificare la Direttiva affinché si applichi anche alle imprese stabilite in uno stato non membro dell'UE, in quanto la prestazione avviene all'interno del territorio dell'UE dove devono essere rispettati i principi fondamentali (parità di trattamento e non discriminazione) nonché le norme sociali definite nelle varie direttive. Cgil, Cisl, e Uil ribadiscono, infine, la necessità di rafforzare l'approccio negoziale sia attraverso la collaborazione transnazionale sindacale che attraverso quella tra le parti sociali e propongono a CES e Business Europe di promuovere un gruppo congiunto di esperti e operatori per monitorare il fenomeno dei distacchi nell'UE, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo e che tale gruppo di lavoro produca con periodicità dei rapporti anche al fine di prevenire eventuali conflitti giudiziari e non.

## **SEZIONE SECONDA**

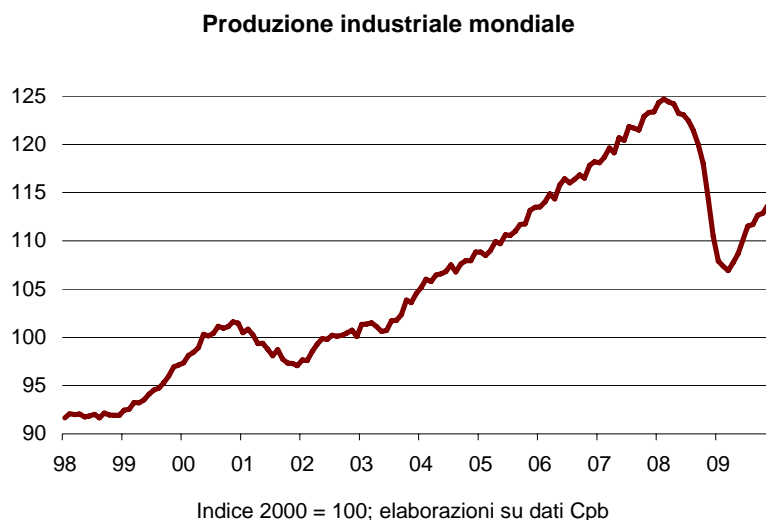
### **Contesto economico e legislativo in Italia**

#### **1. Il contesto economico europeo e globale e le azioni multilaterali di contrasto alla crisi economica e occupazionale.**

Il biennio 2008-2009 sarà certamente ricordato in una prospettiva storica come uno dei passaggi più difficili per la congiuntura economica internazionale. Dopo un periodo di crescita a ritmi molto elevati, fra il 2004 e il 2007, l'economia mondiale ha dapprima rallentato, recependo le conseguenze della crisi bancaria scoppiata nell'estate del 2007 e della successiva bolla speculativa sul prezzo del petrolio, e ha poi subito una pesante contrazione nei mesi finali del 2008 e ancora a inizio 2009 quando, dopo il fallimento della banca d'affari americana Lehmann Brothers, i mercati finanziari sono stati investiti da un'ondata di panico. La caduta del prodotto è risultata eccezionale sia per l'entità della contrazione che per il numero di paesi coinvolti. Fra tutte le maggiori economie, solamente Cina e India hanno evitato una fase di riduzione dei livelli produttivi.

La crisi ha anche avuto una spiccata connotazione settoriale, avendo colpito prevalentemente i settori manifatturieri. La caduta della produzione industriale mondiale ha difatti assunto dimensioni eccezionali. Si è anche osservata una elevata elasticità del commercio mondiale rispetto al ciclo economico, visto che i flussi degli scambi internazionali, che erano cresciuti molto durante gli anni precedenti, si sono bruscamente contratti.

Grafico 1 – produzione industriale mondiale



Il punto di minimo della recessione è stato raggiunto nel secondo trimestre del 2009. Da allora ha avuto inizio una fase di ripresa dell'economia internazionale anche se, diversamente dalla caduta, che era risultata grosso modo condivisa dalle diverse aree dell'economia mondiale, l'inversione del ciclo non è stata uniforme. In particolare, è emersa una ripresa più vivace nei paesi emergenti, e in particolar modo nelle economie del sud est asiatico, mentre le economie avanzate hanno registrato recuperi con ritmi diversi: mediamente le economie dell'area dell'euro hanno mostrato una ripresa dei livelli produttivi molto lenta, e del tutto esigua rispetto alla perdite di prodotto subite nel corso della recessione.

Elementi di interesse si scorgono anche prendendo in considerazione la composizione settoriale della crisi. Sulla base dei fattori all'origine della recessione ci si sarebbe potuto attendere un peggioramento marcato nel mondo della finanza, e nei segmenti dell'economia più indebitati, e circoscritto soprattutto ai paesi anglosassoni. Viceversa, abbiamo attraversato essenzialmente una crisi industriale, che ha colpito indiscriminatamente tutti i paesi. La caduta dell'attività produttiva è riconducibile soprattutto a due tipi di meccanismi: il primo è relativo alla reazione dell'industria rispetto ai vincoli di liquidità derivanti dalla crisi delle banche; il secondo riflette i legami di interdipendenza fra le diverse aree del commercio mondiale, accentuatissimi molto durante l'ultimo decennio a seguito dei processi di globalizzazione economica e finanziaria.

Dal punto di vista delle componenti della domanda, la caduta è stata più accentuata dal lato delle decisioni di spesa delle imprese. Difatti, nel tentativo di minimizzare i fabbisogni di liquidità, date le condizioni di accesso al credito più restrittive, le imprese

hanno ridotto al minimo gli investimenti ed hanno cercato di contrarre il volume delle scorte detenute in magazzino, generando una flessione della produzione più marcata di quella della domanda finale. La riduzione della domanda ha interessato praticamente tutte le maggiori aree dell'economia mondiale, determinando una caduta delle importazioni e, simmetricamente, una minore capacità di esportare. La frenata degli scambi internazionali è stata poi acuita dal fatto che si è drasticamente ridotta la disponibilità delle banche a fornire garanzie e credito all'attività di esportazione, data la percezione di un aumento dei rischi di insolvenze.

Meno intensa è stata invece la recessione per la spesa delle famiglie. Questo è accaduto anche perché nel 2009 si sono osservati alcuni fenomeni che, pur essendo di carattere transitorio, hanno comunque sostenuto l'andamento del potere d'acquisto dei consumatori.

In particolare, si deve menzionare il fatto che la recessione si è tradotta in una caduta dei prezzi delle materie prime, dopo che queste erano fortemente aumentate nel 2008. L'inflazione si è così fortemente ridotta nel 2009, assumendo valori anche di segno negativo in alcuni paesi.

Un secondo elemento è poi costituito dal fatto che nel corso del 2009 non sempre la recessione ha comportato una distruzione di posti di lavoro proporzionale alla caduta della produzione. Questa circostanza è comunque differenziata a seconda dei paesi. Conta molto la flessibilità del mercato del lavoro: dove questa è maggiore, la domanda di lavoro ha reagito prontamente all'inversione del ciclo, e comportato cadute occupazionali molto pronunciate. I casi più evidenti sono quelli di Stati Uniti e Regno Unito e, all'interno dell'area euro, quello della Spagna. Altre economie hanno evidenziato risposte del mercato del lavoro alla crisi molto meno accentuate anche per effetto delle politiche economiche, che hanno cercato di incentivare schemi di lavoro ad orario ridotto volti ad evitare il distacco del lavoratore dal suo posto (è ad esempio il caso della Cig in Italia). Le perdite occupazionali (se ci si riferisce al solo lavoro subordinato) sono risultate, in questi casi, inferiori rispetto alla caduta del prodotto, ovvero si è osservata una caduta ciclica della produttività del lavoro. Questo genere di andamento ha caratterizzato soprattutto le grandi economie dell'Europa continentale: Italia, Francia e Germania. Naturalmente, nei paesi in cui l'occupazione è caduta poco, anche i redditi delle famiglie hanno evidenziato una maggiore tenuta, almeno fino al primo semestre del 2009.

Un altro aspetto che ha giocato, direttamente o indirettamente, a favore della tenuta del potere d'acquisto e dei consumi delle famiglie è poi costituito dalle politiche economiche. In generale, le politiche di bilancio sono risultate di segno ampiamente espansivo praticamente in tutti i paesi. In tutte le economie si è difatti stabilito almeno di lasciare operare liberamente gli stabilizzatori automatici, ovvero si è accettato il deterioramento dei saldi di finanza pubblica conseguente al peggioramento della congiuntura, via caduta delle entrate o aumento delle voci di spesa legate al ciclo economico (come i sostegni al reddito delle famiglie o i sussidi di disoccupazione). In diversi casi le politiche di bilancio hanno poi assunto una connotazione esplicitamente espansiva, di cui parte è ancora andata a sostenere la domanda dei consumatori, come ad

esempio nel caso dei provvedimenti di incentivazione all'acquisto di alcuni durevoli, con una particolare enfasi sul settore dell'auto. La dimensione degli interventi discrezionali è stata importante, e ha condotto ad allargamenti significativi dei disavanzi, in alcuni casi sfociati in vere e proprie tensioni sul mercato dei titoli del debito, dovute all'emergere di problemi di sostenibilità degli elevati valori raggiunti dal disavanzo, come nel caso di Grecia e Portogallo e, in misura minore, di Spagna e Irlanda.

Tavola 1 – deficit pubblico Stime Ocse, Commissione europea, Imf

<b>DEFICIT PUBBLICO: STIME A CONFRONTO</b>												
<i>in % del</i>	<b>Commissione</b>						<b>Oc</b>			<b>I</b>		
	<i>Ottobre</i>			<i>Novembre</i>			<i>Ottobre</i>					
	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
U	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Giappo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Regno	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Area	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Belg	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
German	-	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Irlan	3	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grec	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Spag	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Franc	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Olan	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Austr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Portogal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Finland	4	5	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-

\* la definizione delle variabili su cui è effettuata la previsione Imf non sempre è la medesima dalla Commissione e dall'Ocse, e questo limita le possibilità di confronto fra le

Tavola 2 – debito pubblico Stime Ocse, Commissione europea, Imf

<b>DEBITO PUBBLICO: STIME A CONFRONTO</b>												
<i>in % del</i>	<b>Commissione</b>						<b>Oc</b>			<b>I</b>		
	<i>Ottobre</i>						<i>Novembre</i>			<i>Ottobre</i>		
	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>
U	61	62	70	82	93	105	83	92	99	84	93	97
Giappo	191	187	173	189	197	206	189	197	204	218	227	231
Regno	43	44	52	68	80	88	66	78	89	68	81	89
Area	68	66	69	78	84	88	78	84	89			
Belg	88	84	89	97	101	104	97	101	104			
German	67	65	65	73	76	79	74	79	82	78	84	87
Irlan	25	25	44	65	82	96	61	76	87			
Grec	97	95	99	112	124	135	111	119	126			
Spag	39	36	39	54	66	74	52	60	66			
Franc	63	63	67	76	82	87	76	84	90	76	82	86
Ital	106	103	105	114	116	117	114	118	120	115	120	123
Olan	47	45	58	59	65	69	63	69	73			
Austr	62	59	62	69	73	77	69	74	78			
Portogal	64	63	66	77	84	91	74	82	88			
Finland	39	35	34	41	47	52	37	45	55			

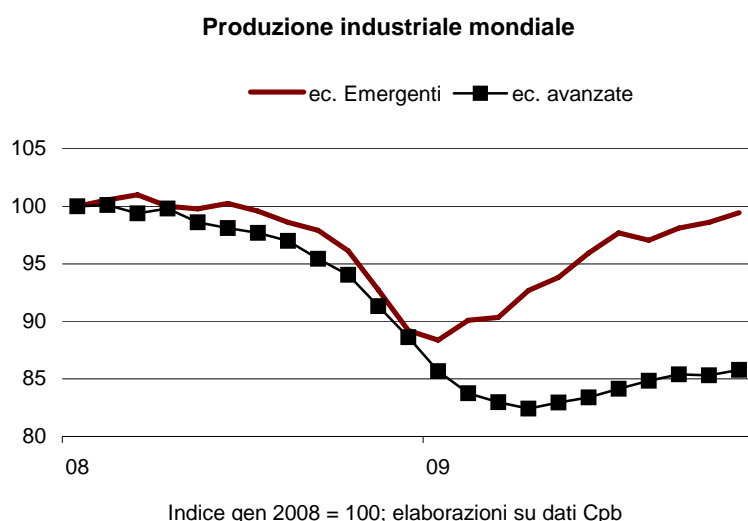
\* la definizione delle variabili su cui è effettuata la previsione Imf non sempre è la medesima dalla Commissione e dall'Ocse, e questo limita le possibilità di confronto fra le

Diversi interventi hanno poi riguardato esplicitamente il mercato del lavoro. Quasi tutti i paesi hanno ampliato le risorse dirette a tali misure. Tali risorse in alcuni casi sono state utilizzate per l'ampliamento di azioni già esistenti, e in altri per la creazione di nuove misure ad hoc. La crisi attuale si è caratterizzata per un forte sostegno alle misure di politica attiva. La maggior parte dei paesi ha difatti indirizzato le proprie risorse al potenziamento delle misure di ricollocamento nel mercato del lavoro dei disoccupati e agli investimenti in formazione. Alcuni paesi hanno indirizzato forti risorse per migliorare e meglio indirizzare i servizi forniti dalle agenzie pubbliche del lavoro allo scopo di facilitare le transizioni all'interno del mercato del lavoro. Oltre alle misure di politica attiva, nella maggior parte dei casi gli Stati hanno anche fatto ricorso agli schemi di riduzione dell'orario di lavoro. Alcuni paesi hanno esteso il periodo di erogazione del sussidio rivolto agli occupati. In altri è stato aumentato il supporto statale per i datori di lavoro, oppure è stata estesa la copertura anche ai lavoratori occupati con contratti a tempo determinato. Queste misure in alcuni paesi sono state affiancate a periodi di formazione/aggiornamento professionale. Un consistente numero di Stati ha infine preso provvedimenti nell'ambito dei sussidi specificamente indirizzati ai disoccupati (ad esempio, estendendo la copertura a particolari categorie di lavoratori o il periodo di erogazione).

## 2. La crisi economica e il cambiamento della posizione competitiva tra le principali aree mondiali: spostamenti produttivi ed eventuali effetti sulle delocalizzazioni

La crisi, come abbiamo ricordato, è stata un fatto condiviso da parte delle principali economie mondiali. I tempi della recessione evidenziano una sostanziale coincidenza dei punti di massimo e di minimo collocabili, rispettivamente, nella prima metà del 2008 e nel secondo trimestre del 2009. Naturalmente, la dimensione della contrazione dei livelli produttivi è diversa a seconda dei paesi, ma nel complesso si può parlare di una condivisione degli ordini di grandezza delle perdite di output nella fase di recessione. Le divergenze fra le diverse aree del commercio mondiale si acuiscono prendendo invece in considerazione la velocità di uscita dalla crisi. Difatti, mentre per alcuni paesi alla profonda caduta della produzione è seguito un recupero altrettanto marcato, in altri contesti la ripresa è stata decisamente più contenuta.

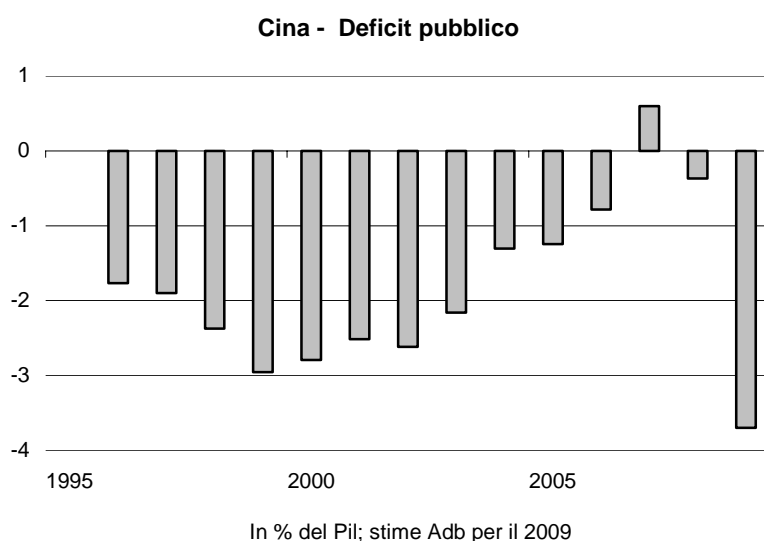
Grafico 2 - produzione: ec emergenti ed avanzate



La divaricazione è soprattutto fra paesi emergenti ed economie avanzate, con il sud est asiatico che appare evidentemente in una posizione di ampio vantaggio. La sottolineatura dei divari nelle *performance* delle diverse aree è tanto più significativa se si considera che essa discende da sfasamenti del ciclo delle domanda interna nelle diverse aree. In particolare, il recupero delle economie asiatiche ha trovato sostegno nella politica di rilancio della domanda adottata dalle autorità di politica economica cinesi. La Cina ha difatti varato un piano di sostegno della domanda di dimensioni eccezionali. Il valore facciale della manovra è stato pari al 12 per cento del Pil cinese, anche se l'entità dell'impulso fiscale sul 2009 è risultata probabilmente inferiore. Il costo dell'intervento è stato poi attenuato dal suo impatto sulla crescita, ovvero parte

della manovra si è ripagata. La composizione della manovra è andata prevalentemente a favore dell'incremento della dotazione infrastrutturale, evidentemente nell'intento di maturare un "doppio dividendo" in termini di sviluppo, associando all'impatto di breve sulla domanda, quello di lungo periodo derivante dal potenziamento del ramo dell'offerta. Il deterioramento del saldo del bilancio pubblico cinese è avvenuto a partire da una posizione di surplus nel 2007, sicché la stima del disavanzo cinese risulta ancora contenuta, meno del 4 per cento del Pil, anche considerando che il paese praticamente non ha debito pubblico.

Grafico 3 - deficit pubblico Cina



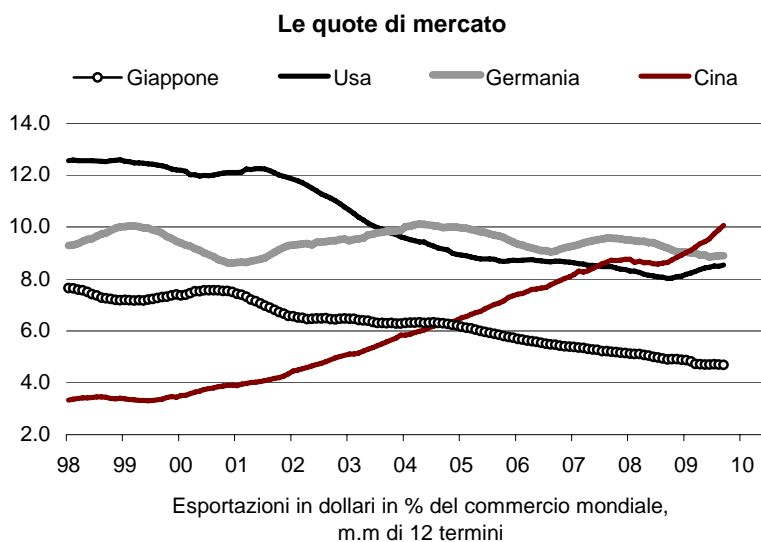
L'indirizzo espansivo della politica di bilancio ha rilanciato la domanda interna cinese in una fase di ritirata di quella estera, ma non ha però corretto un'altra delle anomalie dello sviluppo cinese, basato su una forte accumulazione di capitale, legata anche al fatto che tutte le politiche hanno sostenuto storicamente i profitti, mentre viceversa le condizioni per i lavoratori sono molto penalizzanti, e conseguentemente il livello dei consumi è relativamente basso. Le statistiche internazionali evidenziano che già negli anni precedenti la crisi la crescita dei salari reali in Cina è stata decisamente inferiore alla dinamica della produttività.

Il fatto che la Cina sia riuscita a contrastare efficacemente la recessione senza squilibrare troppo la finanza pubblica suggerisce due tipi di riflessioni. Innanzitutto che di fatto le imprese operanti in Cina e nelle economie dell'area non hanno subito le conseguenze della crisi internazionale, a differenza di quanto accaduto per le concorrenti dei paesi industrializzati, e questo comporta che in termini strutturali la posizione competitiva delle imprese cinesi si è rafforzata. Inoltre, che la politica di bilancio espansiva è ancora ripetibile qualora se ne dovesse presentare l'esigenza, e questo definisce un orizzonte temporale esteso per le prospettive di sviluppo.



Si può quindi parlare a ragione di un rafforzamento strutturale della competitività asiatica che trova una rappresentazione di sintesi nell'evoluzione delle quote di mercato; acquisisce un valore quasi simbolico il fatto che la Cina sia diventata il primo esportatore mondiale proprio nell'anno di maggiore crisi dell'economia globale.

Grafico 4 - quote di mercato Cina



L'aumento delle quote di mercato cinesi ha però avuto caratteristiche differenti rispetto alle tendenze degli anni passati. In particolare perché l'aumento è avvenuto all'interno di un mercato globale in contrazione, e questo ha amplificato la pressione competitiva delle merci asiatiche sui mercati internazionali.

Naturalmente, tale andamento è ragione di forti perplessità nella misura in cui l'economia cinese ha solamente intaccato la propria posizione di avanzo dei conti con l'estero nel corso della recessione, e allo stesso modo, gli Stati Uniti non sono riusciti a chiudere il proprio disavanzo. Entra qui in gioco la questione del modello di sviluppo cinese basato su una posizione di sistematico vantaggio competitivo anche per effetto di un tasso di cambio sottovalutato. Difatti, nel corso degli ultimi anni il dollaro si è mantenuto su posizioni di sostanziale debolezza e questo ha evidentemente trascinato al ribasso anche la valuta cinese, data la politica di cambio fisso sul dollaro.

La Cina è il paese con l'economia più forte oltre che quello con il maggiore surplus delle partite correnti; entrambe le circostanze convergerebbero quindi nella direzione di un apprezzamento del renminbi. Ciò nonostante, a seguito della politica di cambio fisso sulla valuta americana, da cui consegue il costante aumento dello stock di riserve in valuta, il cambio cinese si è di fatto indebolito nel corso degli ultimi anni, seguendo l'indebolimento del dollaro. La persistenza del tasso di cambio della Cina su posizioni

di sostanziale debolezza impedisce all'area asiatica di passare ad uno sviluppo maggiormente basato sulla domanda interna. In assenza di questo tipo di cambiamento le esportazioni dovrebbero mantenere un ruolo importante per garantire l'assorbimento della produzione cinese. Naturalmente questo rappresenterebbe un comportamento solo apparentemente in continuità con l'esperienza degli anni passati: una cosa difatti è mantenere tassi di crescita delle esportazioni su valori elevati con un'economia mondiale in crescita, come accaduto sino a inizio 2008, e altra cosa è uno sviluppo in presenza di mercati stagnanti. E' chiaro, quindi, che la crescita delle esportazioni cinesi comporta in queste condizioni una erosione dei livelli produttivi delle altre economie. Da questo punto di vista, si trova un'altra spiegazione dell'eccesso strutturale di capacità produttiva che si sta formando nei paesi occidentali, visto che una domanda globale meno dinamica che in passato è sempre più soddisfatta da produzioni collocate nei paesi asiatici.

Uno degli aspetti peculiari del processo di ampliamento delle quote di mercato dei paesi asiatici è poi anche legato al ruolo delle imprese occidentali in questo percorso di trasformazione. Durante gli anni passati il tema dominante è stato quello degli investimenti diretti all'estero e delle delocalizzazioni produttive. Non è però detto che la crescita asiatica richieda necessariamente una forte capacità di attrazione di investimenti dall'estero, sia perché l'apparato produttivo nel corso degli ultimi anni si è molto rafforzato, e probabilmente è oggi in grado più che in passato di sostenere un percorso di sviluppo autonomo, sia perché vi sono anche minori capacità, soprattutto in termini di risorse finanziarie, delle imprese dei paesi occidentali di programmare uno sviluppo sui mercati esteri. La crisi ha naturalmente portato ad un clamoroso tracollo degli investimenti diretti all'estero nel 2009, dopo il forte ciclo del triennio precedente, ma è probabile che il recupero di questa variabile sarà molto graduale.

In quest'ottica, è probabile che l'aumento della quota del manifatturiero prodotto nei paesi emergenti asiatici sul totale mondiale non derivi tanto nei prossimi anni da una intensificazione del processo di delocalizzazione da parte delle imprese dei paesi avanzati.

In questo contesto, la recente apertura da parte della Cina ad uno scenario di cambio più flessibile risulta coerente con la ricomposizione degli squilibri che tuttora caratterizzano lo scenario internazionale. Resta tuttavia da valutare la dimensione del possibile apprezzamento del tasso di cambio cinese sul dollaro. Solo una rivalutazione significativa potrebbe modificare in misura sostanziale lo scenario, conducendo l'economia cinese verso un modello di sviluppo meno basato sulle esportazioni, e più dipendente dai consumi interni.

### **3. L'economia italiana nella crisi globale**

La collocazione dell'economia italiana all'interno del quadro presentato è segnata da una sostanziale condivisione degli andamenti ciclici dell'economia con quelli emersi nel panorama internazionale. A parità di profilo del ciclo economico, abbiamo però

mantenuto ritmi di crescita inferiori a quelli degli altri paesi. La caduta del prodotto è stata molto marcata e, soprattutto, nel corso della seconda parte del 2009 i segnali di recupero dei livelli produttivi sono risultati molto deboli. Di fatto i livelli di attività si sono stabilizzati in prossimità dei minimi raggiunti nel corso della crisi, con conseguenze sensibili anche sul tasso di occupazione e sulle entrate tributarie. Il Pil, che era già diminuito dell'1.3 per cento nel 2008, ha registrato una flessione del 5 per cento nel 2009, cui farebbe seguito, sulla base degli scenari previsti correnti, una ripresa del tutto marginale nel 2010.

Nel confronto con le altre economie, la peggiore performance di quella italiana rappresenta in parte una costante degli ultimi anni, riflettendo di fatto la minore dinamica del nostro prodotto potenziale. Vale a dire che, a parità di fluttuazioni del ciclo economico, queste tendono a sovrapporsi ad un trend nel nostro caso più contenuto, generando maggiori perdite di output rispetto agli altri paesi durante le recessioni, oltre che una minore capacità di recupero dei livelli produttivi nelle fasi di ripresa del ciclo.

In ogni caso, la crisi è risultata in apparenza più profonda in Italia anche dal punto di vista dell'evoluzione congiunturale. Rispetto a tale circostanza è possibile avanzare due chiavi di lettura, sovrapponibili fra di loro.

La prima sottolinea il minore ricorso da parte dell'Italia a politiche di stabilizzazione del ciclo economico. Difatti, il nostro paese non ha messo in campo misure discrezionali di segno espansivo, dati i limitati spazi di manovra di cui dispone la nostra finanza pubblica a causa del livello già molto elevato dello stock di debito pubblico. La caduta della domanda interna non è stata quindi contrastata con misure espansive da parte della politica fiscale.

La seconda ipotesi interpretativa fa riferimento alla specializzazione settoriale della nostra economia. Nel corso del ciclo le fluttuazioni dell'attività industriale sono in genere più pronunciate di quelle di altri settori, ma in particolar modo nella fase attuale la caduta dei livelli produttivi dell'industria ha assunto toni drammatici. Questo concorrerebbe a spiegare la maggiore gravità della recessione del 2009 nelle economie a maggiore peso dell'industria sul prodotto. In effetti, la caduta del Pil è risultata più marcata proprio nei paesi dove conta di più la base produttiva industriale, Germania e Giappone, oltre all'Italia, fra le economie avanzate.

Guardando alle diverse componenti della domanda, anche in Italia la crisi è stata più evidente nell'evoluzione delle esportazioni e degli investimenti. Le imprese industriali hanno difatti reagito alla caduta delle prospettive di produzione abbattendo gli investimenti e riducendo le scorte di intermedi e prodotti finiti detenuti in magazzino. Circa gli investimenti, anche quelli in costruzioni hanno evidenziato una marcata correzione, in linea con la tendenza recessiva in atto anche in altri paesi.

La più contenuta flessione dei consumi rispetto alla caduta del prodotto rappresenta un esito che accomuna l'economia italiana agli altri paesi. La minore pro-ciclicità dei consumi rispetto al prodotto è un fatto relativamente usuale, anche se non scontato: questo perché le fluttuazioni del reddito dovrebbero venire compensate da movimenti in direzione anticiclica del tasso di risparmio delle famiglie. La contrazione decisamente più contenuta della domanda delle famiglie rispetto a quella del Pil costituisce però,

nella sua intensità, oltre che per le sue modalità, un aspetto del tutto peculiare della fase attuale. Difatti essa è dovuta al fatto che la caduta del reddito disponibile reale delle famiglie è risultata molto meno marcata di quella del prodotto; tale circostanza è dipesa soprattutto da tre fattori: innanzitutto la contenuta reazione della domanda di lavoro rispetto alla caduta del prodotto, tema che approfondiamo nel paragrafo successivo; in secondo luogo, l'effetto stabilizzante della finanza pubblica, visto che la crisi si è in parte tradotta in minori imposte pagate dalle famiglie e maggiori spese per il sostegno del reddito, soprattutto attraverso gli ammortizzatori sociali; terzo, il guadagno di ragioni di scambio, che ha generato una caduta dell'inflazione importata, determinando un risultato del tutto paradossale costituito dall'accelerazione dei salari reali nel corso della crisi<sup>1</sup>.

#### **4. Le azioni del Governo italiano ed il ruolo delle Regioni nel contrasto alla crisi: analisi degli accordi regionali sugli ammortizzatori sociali**

La crisi finanziaria, economica ed occupazionale ha trovato il mercato del lavoro italiano piuttosto impreparato, dopo oltre un decennio di dibattito, che ha denotato l'incapacità del Parlamento di intervenire, in collaborazione con le parti sociali, su una revisione complessiva del sistema italiano di ammortizzatori sociali.

Nel corso della crisi, infatti, si è assistito ad una enfaticizzazione delle tradizionali criticità del sistema di ammortizzatori sociali in Italia: i limiti strutturali di inclusività (per settore, dimensioni aziendali, tipologie contrattuali), una copertura dell'indennità di disoccupazione molto inferiore, soprattutto per durata, ai livelli europei, la mancanza di responsabilizzazione del lavoratore, a causa dell'assenza di collegamento con le politiche attive del lavoro, e dell'impresa, che non risultava tenuta in alcun modo a preoccuparsi della ricollocazione; l'assenza di una rete assistenziale di contrasto alla povertà, che ha finito per scaricare sugli ammortizzatori sociali compiti impropri.

Tali lacune hanno favorito il ricorso nel tempo a varie forme di deroga ai principi generali, in particolare con i c.d. "ammortizzatori in deroga", finanziati annualmente con stanziamenti in legge finanziaria.

Con l'irrompere improvviso della crisi, gli ammortizzatori in deroga, quindi, si sono realisticamente presentati come l'unico strumento attivabile in maniera immediata ed efficace.

Sin dai primi segnali della crisi produttiva il Governo ha dichiarato che non vi erano i tempi e le condizioni per una riforma strutturale e che sarebbe intervenuto, con la collaborazione delle Regioni, aumentando gli stanziamenti per gli ammortizzatori in deroga ampliandone il loro utilizzo anche a tutti i lavoratori con rapporti di lavoro a termine (compresi apprendisti e lavoratori con contratto di somministrazione). In questo senso sono intervenute alcune norme del c.d. "decreto anti crisi", convertito nella legge n. 2/2009, e poi due accordi tra Governo e Regioni sul finanziamento ed i criteri

---

<sup>1</sup> Questo tema verrà discusso in maniera più estesa nella sezione quinta.

di gestione degli ammortizzatori in deroga: il primo sui principi ed il secondo applicativo, nei quali si stabilisce uno stanziamento di 8 miliardi di euro per gli anni 2009-2010 (di cui 5,35 miliardi provenienti da fondi nazionali, in gran parte risorse stornate dal Fondo Aree Sottoutilizzate, e 2,65 resi disponibili dalle Regioni, a valere sui programmi regionali FSE). In base a tali accordi il 70% del sostegno al reddito verrà finanziato a valere sui fondi nazionali, il restante 30%, connesso alla partecipazione a percorsi di politica attiva del lavoro, viene posto a carico del FSE – POR.

Contemporaneamente il Governo ha anche :

- introdotto uno strumento simile alla cassa integrazione ordinaria collegato alla bilateralità per i settori scoperti, mostrando, in qualche modo, di voler cogliere l'“occasione” per gettare qualche base da cui partire per eventuali interventi in chiave di riforma strutturale, rimasto però sostanzialmente inutilizzato;
- introdotto una indennità ad hoc per i lavoratori a progetto;
- accelerato le procedure in caso di pagamento diretto delle casse integrazioni ed introdotto semplificazioni per la concessione degli ammortizzatori in deroga;
- reso più flessibili ed utilizzabili gli ammortizzatori sociali “ordinari”, cioè non in deroga, a partire dall'allargamento del concetto di crisi aziendale per il ricorso alla cassa integrazione straordinaria, dalla modifica dei criteri di computo della cassa ordinaria e, soprattutto, dall'estensione dei contratti di solidarietà di cui alla legge 236/93, opportunamente rifinanziati, alle imprese con meno di 15 addetti.

L'ottica complessiva di questi interventi è stata segnata dall'utilizzo preferenziale degli strumenti che mantengono il rapporto tra impresa in difficoltà e lavoratore, evitando i licenziamenti.

Alcune di queste misure sono contenute nella citata legge n. 2/2009 e nell'art. 7 ter del decreto legge sugli incentivi alle auto e ai beni durevoli, convertito nella legge n. 33/2009, altre sono state introdotte in via amministrativa con circolari dell'Inps e del Ministero del Lavoro.

I tempi per definire questi interventi non sono stati brevi e sono stati fortemente collegati ad un processo di concertazione piuttosto complesso con Regioni e parti sociali, che ha visto due importanti accordi sulla gestione degli ammortizzatori sociali in deroga: il primo il 12 febbraio 2009<sup>2</sup>, il secondo, applicativo, in data 8 aprile 2009.

L'accordo attuativo di aprile ha avuto, nel mese di giugno, anche il via libera da parte della Commissione Europea. Come detto, sono stati complessivamente stanziati 8 miliardi di euro per il biennio 2009-2010.

Per quanto riguarda le risorse nazionali, (in gran parte risorse stornate dal Fondo Aree Sottoutilizzate) la cifra erogata è di 5.353 milioni di euro, per quanto riguarda il contributo regionale, la quota di intervento di ogni Regione è stata quantificata in base

---

<sup>2</sup> Il testo dell'accordo quadro tra Governo e Regioni può essere consultato all'indirizzo web: [http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/ammortizzatori\\_sociali\\_accordo/testo\\_accordo.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/ammortizzatori_sociali_accordo/testo_accordo.pdf)

ai potenziali beneficiari, raggiungendo un importo complessivo di 2.65 milioni di euro. Il 70% del sostegno al reddito verrà finanziato a valere sui fondi nazionali, il restante 30%, connesso a percorsi di politica attiva del lavoro, viene posto a carico del FSE (Fondo Sociale Europeo).

Nel corso del 2009 sono stati ripartite fra le Regioni e le Province Autonome, come prima assegnazione delle risorse finanziarie a valere sui Fondi assegnati per il 2009 dalla delibera CIPE, risorse finanziarie complessivamente ad €825,4 milioni di euro, delle quali 151,4 come anticipo deliberato in febbraio, cui ha fatto seguito un ulteriore stanziamento nel maggio 2009 di 674 milioni (di cui €418 milioni nel Centro Nord e €256 milioni nel Mezzogiorno).

Le risorse sono state così ripartite:

#### **Anticipo deliberato il 19 febbraio 2009**

ABRUZZO	10 milioni di Euro
CALABRIA	10 milioni di Euro
CAMPANIA	10 milioni di Euro
LAZIO	10 milioni di Euro
LOMBARDIA	10 milioni di Euro
MARCHE	10 milioni di Euro
PIEMONTE	10 milioni di Euro
PUGLIA	10 milioni di Euro
SARDEGNA	10 milioni di Euro
SICILIA	10 milioni di Euro
TOSCANA	10 milioni di Euro
VENETO	10 milioni di Euro
EM. ROMAGNA	10 milioni di Euro
BASILICATA	4 milioni di Euro
F.V.G.	4 milioni di Euro
LIGURIA	4 milioni di Euro
UMBRIA	4 milioni di Euro
MOLISE	4 milioni di Euro
VALLE D'AOSTA	500.000 Euro
PROV. DI BOLZANO	500.000 Euro
PROV. DI TRENTO	500.000 Euro
<b>TOTALE:</b>	<b>151,4 milioni di Euro</b>

### Stanziamiento concordato da Governo e Regioni nei mesi di aprile-maggio 2009<sup>3</sup>

ABRUZZO	25 milioni di euro
CALABRIA	29 milioni di euro
CAMPANIA	59 milioni di euro
LAZIO	50 milioni di euro
LOMBARDIA	70 milioni di euro
MARCHE	40 milioni di euro
PIEMONTE	50 milioni di euro
PUGLIA	49 milioni di euro
SARDEGNA	39 milioni di euro
SICILIA	39 milioni di euro
TOSCANA	50 milioni di euro
VENETO	50 milioni di euro
EMILIA ROMAGNA	50 milioni di euro
BASILICATA	9 milioni di euro
F.V.G.	16 milioni di euro
LIGURIA	15 milioni di euro
MOLISE	7 milioni di euro
UMBRIA	10 milioni di euro
VALLE D'AOSTA	3 milioni di euro
PROV. DI BOLZANO	7 milioni di euro
PROV. DI TRENTO	7 milioni di euro
TOTALE	674 milioni di euro

A seguito di questi accordi nazionali, sono state pertanto raggiunte, con le parti sociali, intese in tutte le regioni e le province autonome.<sup>4</sup>

In molti casi è stato stilato un accordo preventivo nei mesi di febbraio-marzo ed uno generale nei mesi seguenti mentre, successivamente, in alcuni contesti regionali, sono state approntate modifiche e approfondimenti agli accordi stessi.

Alcune regioni hanno poi stipulato accordi specifici sulle politiche attive o relativi a settori particolari come, ad esempio, l'artigianato o il terziario.

Il quadro degli accordi è piuttosto eterogeneo, essi variano:

- per struttura, si va testi molto generici e sintetici a veri e propri accordi quadro con relativi allegati applicativi.

---

<sup>3</sup> Altre risorse possono essere state messe a disposizione a livello regionale.

<sup>4</sup> Per una raccolta ed un'analisi complessiva degli accordi regionali sugli ammortizzatori in deroga si rimanda a: "Dip. Mercato del Lavoro Cisl - Monitoraggio Accordi Regionali sugli ammortizzatori in deroga - aggiornato a dicembre 2009" e Annalisa Melillo (a cura di): "Ammortizzatori sociali in tempo di crisi", Dossier Adapt, N.19.

- per tipologia di parti firmatarie: sia per quel che riguarda il livello sindacale che per quel che riguarda il livello datoriale. Vi sono Regioni molto “inclusive” che hanno portato alla firma decine di sigle sindacali, imprenditoriali, del terzo settore, e Regioni che hanno operato una maggiore selettività.
- per durata ed eventuale prorogabilità, stabilita o meno già nell’accordo stesso.

Alcuni accordi regionali sono stati negoziati con capitoli specifici per le politiche attive mentre un elemento innovativo è la previsione, in alcuni contesti, del coinvolgimento delle parti sociali nelle politiche di *placement*, con relativo accreditamento.

Molti testi enunciano l’intendimento, ancora piuttosto generico, di favorire l’incrocio tra il sostegno al reddito e la formazione, anche attraverso sperimentazioni appositamente monitorate: si tratta di uno dei punti cruciali su cui si misureranno l’efficacia dell’incrocio tra politiche passive e attive del lavoro.

In alcune regioni è, poi, esplicitamente previsto e definito il coinvolgimento degli enti bilaterali, soprattutto dell’artigianato, nelle procedure per l’accesso e il pagamento dei trattamenti in deroga.

Un’ulteriore considerazione può essere svolta rispetto agli ammortizzatori sociali coinvolti: normalmente gli accordi regionali si occupano della Cassa Integrazione in deroga e della Mobilità in Deroga, ma in alcuni accordi regionali è inclusa anche la Disoccupazione speciale in deroga.

In media la quota di risorse destinate alla Cassa Integrazione in deroga è dell’ordine del 90% del totale, in alcuni casi la ripartizione delle risorse non è esplicitata mentre la durata degli accordi, rispetto alla Cig in deroga, varia tra i 4 e gli 8 mesi, con la possibilità di proroghe.

Nella maggior parte degli accordi regionali non vengono citati settori esclusi dagli interventi, eccezion fatta talvolta per il lavoro domestico, e va rilevato che molti accordi estendono la platea dei datori di lavoro che possono accedere agli ammortizzatori in deroga, comprendendo anche liberi professionisti, studi professionali, cooperative sociali.

Si opera, poi, un forte allargamento delle tipologie contrattuali includendo normalmente: lavoratori a termine, lavoratori in somministrazione, apprendisti, lavoratori a domicilio, soci lavoratori e, in alcuni casi, prevedendo indennità anche per i lavoratori a progetto, estendendo quanto previsto nella Legge 2/2009.

La generalità degli accordi si uniforma ai requisiti di legge per l’accesso agli ammortizzatori, in alcune regioni i requisiti vengono abbassati, come nel caso della disoccupazione speciale in deroga.

## **5. Il ruolo e l’azione delle parti sociali**

L’attuazione dell’Accordo Governo-Regioni sul collegamento tra politiche attive e ammortizzatori si è rivelata una sostanziale innovazione nel sistema del *welfare* italiano, innovazione che ha dimostrato, in un periodo segnato dalla gravità della crisi economica



e dalla divaricazione tra le principali confederazioni sindacali, l'importanza del ruolo e dell'azione delle parti sociali.

Va riconosciuto che, nonostante alcuni tratti comuni a tutte le Regioni, emergano, da un lato, differenziazioni profonde, non solo per quel che riguarda gli strumenti adottati, ma relativamente alle impostazioni di fondo, dall'altro, pur riscontrando tali approcci multiformi, conseguenti alle diverse culture politiche e amministrative delle giunte regionali, va sottolineato il senso di responsabilità delle parti sociali, sindacali ed imprenditoriali, che hanno intensificato gli sforzi per raggiungere obiettivi comuni e hanno siglato, con le istituzioni territoriali, pur con qualche difficoltà, accordi unitari in tutte le Regioni e le Province autonome.<sup>5</sup>

Va evidenziato inoltre che gli accordi aziendali, territoriali e settoriali, hanno rivestito il ruolo di "luoghi applicativi" degli accordi regionali, coinvolgendo le parti sociali (e le Province ordinarie) nel mantenere, pur nell'emergenza, un'attenzione ai fabbisogni dell'impresa e dei lavoratori, coinvolgendo anche gli enti attuatori della formazione, nelle diverse forme previste dagli accordi stessi.

Le parti sociali hanno anche rivestito un ruolo importante nel calibrare gli interventi dei Fondi Interprofessionali per la formazione continua in funzione di contrasto alla crisi occupazionale e di rafforzamento delle competenze e dell'occupabilità dei lavoratori.

Dopo l'approvazione della L. 2/09 i Fondi Interprofessionali hanno infatti predisposto una serie di azioni per sostenere lavoratori ed imprese nella gestione della crisi.

Fondimpresa (fondo costituito da Confindustria e Cgil Cisl Uil) ha previsto la possibilità di includere tra i destinatari delle iniziative formative ulteriori tipologie di lavoratori delle aziende aderenti (ad es. apprendisti) purchè a rischio di perdita del posto di lavoro per i quali non sussiste normalmente l'obbligo di versamento.

Sono state previste, per il 2009, forme di rimborso delle spese di partecipazione alla formazione per i lavoratori in cassa integrazione anche in deroga.

Il rimborso che l'impresa ha erogato ai propri dipendenti in CIG, partecipanti alle azioni formative, è forfettario e ripartito nell'intero periodo dell'azione formativa. L'importo massimo del rimborso per ciascun lavoratore in cassa integrazione partecipante alla formazione, per ogni ora dell'azione formativa, è stato quantificato in 1,5 euro, al lordo degli oneri a carico del lavoratore.

E' stata deliberata, con l'accordo tra le parti sociali costitutive del fondo, una modalità a sportello che ha previsto, per le aziende aderenti, risorse fino a 500.000 euro ad azienda, senza obbligo di cofinanziamento.

Per quel che riguarda Fondartigianato (Confartigianato, Cna, Casartigiani, Claii, Cgil, Cisl, Uil) le parti sociali hanno sottoscritto un accordo per la predisposizione di un Avviso specifico sulla crisi per un ammontare complessivo pari a 17 milioni di euro che

---

<sup>5</sup> Per ulteriori approfondimenti si vedano: ISFOL, *Affrontare la crisi: proposte per la salvaguardia del capitale umano e dell'occupazione*; M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, J. TSCHOLL (a cura di), *Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali*, Boll. Spec. Adapt, 2009 n.10, L. RICCIARDI, F. LAURIA, *Osservatorio Cassa Integrazione settembre 2009*, in [www.cisl.it/osservatoriomdl](http://www.cisl.it/osservatoriomdl), A. MELILLO (a cura di), *Ammortizzatori sociali in tempo di crisi*, Dossier Adapt, numero 19, 28 ottobre 2009, C.TREVES, R. PETTENELLO, *Politiche attive nella crisi: a che punto siamo*, in [www.cgil.it](http://www.cgil.it)

ha previsto le seguenti linee di finanziamento: 9 milioni, a riparto regionale, di carattere generale; 7 milioni, a riparto regionale, per imprese in stato di crisi; 1 milione per le Regioni del Mezzogiorno di carattere generale.

Il Fondo Piccola e Media Impresa – Fapi (Confapi, Cgil, Cisl, Uil) ha pubblicato un avviso (1/2009) di 6,5 milioni di euro specificamente di contrasto alla crisi mentre Foncoop (Agci, Confcooperative, Legacoop, Cgil, Cisl, Uil) ha elaborato un “Piano straordinario per il sostegno alle imprese ed ai lavoratori” nel settore della cooperazione.

Va inoltre riscontrato che in diversi contesti regionali<sup>6</sup> sono state individuate sinergie importanti tra i dispositivi regionali e gli avvisi dei Fondi Interprofessionali per la formazione continua sulla base di strategie concordate che hanno individuato le tipologie di imprese ed i target dei lavoratori da coinvolgere.

Va poi ricordato, il tentativo del legislatore, attraverso l’articolo 19 della Legge 2/2009, di erogare la concessione del trattamento di disoccupazione (nei settori in cui non trova applicazione la disciplina della cassa integrazione) a lavoratori sospesi in caso di “crisi aziendali o occupazionali” subordinatamente alla presenza di un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20 per cento a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva, compresi quelli del settore della somministrazione di lavoro. L’applicazione di questo provvedimento sarebbe stata collegata a specifici accordi sindacali con una conseguente valorizzazione della bilateralità e del ruolo delle parti sociali. Essa si è però scontrata con una serie di problemi applicativi e di possibile mancanza di uniformità e generalizzazione di trattamento tra i lavoratori che ne hanno sostanzialmente provocato, almeno per ora, l’accantonamento.

Pur in presenza di considerazioni e approcci non sempre coincidenti, la risposta complessiva delle parti sociali nell’accompagnare e calibrare i provvedimenti relativi alla concessione, all’allargamento e all’applicazione degli ammortizzatori sociali (non si dimentichino, tra gli altri, i contratti difensivi di solidarietà, per i quali è necessario l’accordo sindacale) e delle politiche attive del lavoro appare pertanto uno degli elementi di forza nella risposta nazionale alla crisi economica ed occupazionale.

Permangono ovviamente diverse problemi, non ultimo la più chiara individuazione dei servizi e sostegni che devono essere garantiti a tutti i cittadini (anche a prescindere dall’attività svolta in precedenza) e di quelli che invece ben possono essere collegati a versamenti contributivi obbligatori che possono essere gestiti dalla pubblica amministrazione o da soggetti della bilateralità (l’esempio dei Fondi interprofessionali può offrire un modello di riferimento).

In questo contesto non va dimenticato, infine, il ruolo delle parti sociali nel c.d. “welfare di fonte contrattuale” nel campo del sostegno al reddito, della formazione professionale, dell’assistenza medica, della previdenza complementare e nella promozione di una sempre più ampia concertazione sociale territoriale<sup>7</sup> anche in questo caso in rapporto con gli enti locali, in un interessante incrocio tra sussidiarietà verticale ed orizzontale.

---

<sup>6</sup> Si vedano, a titolo di esempio, gli accordi firmati da parti sociali e Regione Toscana il 23 novembre 2009 con i Fondi Interprofessionali: Fondimpresa, Fondartigianato e Fondcoop,

<sup>7</sup> Si veda a questo proposito la sezione sesta del presente Rapporto.

## **6. Le misure di detassazione e decontribuzione della componente salariale**

Rafforzare la componente salariale di secondo livello costituisce da tempo un obiettivo condiviso dalle rappresentanze datoriali e da parti importanti del mondo sindacale. Certamente le prime hanno sempre pensato che ad un secondo livello più sostanzioso avrebbe dovuto fare da contrappeso una contrattazione nazionale (di primo livello) depotenziata. Per il mondo sindacale al secondo livello si sarebbero dovuti riconoscere i guadagni di produttività in senso lato e comunque negoziare istituti contrattuali legati ai risultati aziendali. Il sindacato ha spesso pensato che le imprese dovessero riconoscere miglioramenti salariali legati a spazi di produttività che comunque alla fine c'erano. Le imprese sono più propense a credere che è l'esistenza di una struttura salariale incentivante che tende a creare tali spazi.

Anche all'interno del mondo sindacale le sensibilità non sono certo univoche. Una visione più antagonista delle relazioni industriali tende a sostenere che il non decollo del secondo livello di contrattazione non dipende certo dal sistema di politica dei redditi uscito dal Protocollo del luglio '93. Nulla impediva alle imprese di favorire un momento di contrattazione decentrata. Altre sensibilità non negano che il tentativo di conseguire il massimo possibile al livello nazionale lascia sguarnito di risorse il livello aziendale.

In questo decisivo trade-off, peraltro percepito diversamente non solo nello stesso mondo sindacale, ma anche fra gli economisti del lavoro, è spesso emersa nel dibattito l'idea che forme di detassazione e/o di decontribuzione potessero migliorare il trade-off stesso.

Negli ultimi anni dalle parole si è passati ai fatti. Già con il Protocollo sul welfare del luglio 2007 fu introdotta una fiscalizzazione contributiva ed una detassazione (sotto forma di detrazione). Si trattava tuttavia di somme modeste e con un tetto di spesa stringente. La misura aveva carattere più simbolico che sostanziale.

Ma nel maggio successivo l'agevolazione divenne più incisiva, introducendo un'imposta sostitutiva (quindi non più una detrazione né una deduzione) del 10% su somme non superiori a 3.000 euro, destinate a lavoratori che nel corso del 2007 non avessero percepito redditi superiori ai 30.000 euro. I 3.000 euro potevano comprendere anche somme erogate a titolo di straordinario. L'estensione al 2009 della misura ha conosciuto una ulteriore intensificazione. La somma ammessa è stata raddoppiata, innalzandola a ben 6.000 euro ed il limite di reddito portato a 35.000 euro. Come per l'anno precedente non si prevedevano più tetti di spesa da parte delle pubbliche finanze. Il provvedimento è del novembre del 2008.

Di lì a pochi mesi, nel gennaio successivo, è stato firmato l'Accordo quadro di Riforma degli Assetti contrattuali, cui è seguito nell'Aprile l'Accordo attuativo. Il protocollo del

'93 è stato così superato anche se il nuovo assetto di relazioni industriali, alla fine dei conti, si è mosso all'interno del tracciato del suo "progenitore".

Senza dubbio è stata ribadita l'idea che la contrattazione di secondo livello dovesse assumere un ruolo almeno da coprotagonista e in questo senso vi è stato un generale auspicio che il Governo potesse aiutare il decollo del nuovo assetto confermando gli sgravi fiscali sulle somme erogate in sede decentrata.

Su questo l'Accordo quadro del gennaio 2009 esprimeva l'esigenza che suddetti incentivi divenissero strutturali. Così non è stato e la Finanziaria varata alla fine dell'anno li ha semplicemente prorogati anche per il 2010.

Resta comunque il fatto che la possibilità di pagare un'aliquota del 10% su premi sino a 6.000 euro rende molto appetibile l'agevolazione. Non v'è dubbio che oggi sia presente nel nostro sistema un incisivo meccanismo di agevolazione degli emolumenti erogati a scopo incentivante o comunque fuori da importi stabilmente riconosciuti in cifra fissa.

Un'ampia parte del mondo del lavoro ha salutato positivamente questa proroga al 2010, ma non sono mancate anche le critiche, spesso analiticamente fondate, ma che forse tendono a sottovalutare la rilevanza del risultato che si otterrebbe da un effettivo decollo di pratiche salariali più legate ai risultati aziendali.

Una critica spesso avanzata è che non è necessaria una contrattazione collettiva di secondo livello affinché le cifre possano giovare dello sgravio. Si dice, in tono critico, che anche le concessioni unilaterali sono ammesse. Non v'è dubbio che il discrimine della contrattazione collettiva sia un elemento importante e che l'impresa spesso accetti di corrispondere i premi purché il sindacato ne stia fuori. Molto dipenderà da come le rappresentanze locali del sindacato si giocheranno la partita. Un atteggiamento troppo incline a meccanismi egualitari difficilmente verrà accettato dalle imprese che sono alla ricerca di modalità concrete per premiare sforzo ed impegno, in particolare nella fase presente ove le risorse sono davvero poche. Non si può poi trascurare il fatto che in alcune situazioni di elevata professionalità, anche di tipo manuale, la concessione unilaterale emerge in realtà da un patto, uno scambio implicito, una contrattazione fra lavoratore e datore di lavoro. E questo specie in realtà aziendale di dimensione limitata. Sarebbe stato meglio eliminare queste situazioni dalla possibilità di accedere allo sgravio?

Una seconda critica è che più ampie sono le fattispecie di premio ammesso, specie in assenza di una contrattazione collettiva di II livello, maggiore è la probabilità di un comportamento collusivo fra lavoratori ed azienda per mettere in atto pratiche elusive. Questo tipo di rischio caratterizza molte strutture fiscali che presentano profili di agevolazione. Resta tuttavia il fatto che le parti sono condizionate a siglare accordi che prevedono la reversibilità dei premi e questo può essere considerato un passo in avanti.

A proposito di questo, un'altra critica classica sta nella genericità delle caratteristiche che le somme ammesse all'incentivo devono avere. Si rimprovera che non siano necessari risultati migliorativi rispetto a quanto ottenuto in precedenti gestioni e che non debba essere presente un elemento di novità degli istituti stessi.

Circa la novità, anche fosse stata prevista come requisito, si tratta di qualcosa di abbastanza formale, cioè facilmente aggirabile. Circa la necessità di risultati

incrementali, la questione è molto più di fondo. Per la produttività può essere vero che ne andrebbero premiati gli incrementi (con qualche dubbio in relazione agli ultimi anni), ma ciò non si applicherebbe a sistemi premianti legati alla redditività aziendale. Occorrerebbe l'enunciazione di una casistica molto articolata, a rischio di un elevato contenzioso. Va poi considerato che più paletti si pongono, maggiore è l'incentivo a giocarsi il tutto fuori-busta.

In ordine all'aspetto previdenziale, il Protocollo 23 luglio 2007 ha introdotto, in via sperimentale, per il triennio 2008-2010, nel limite delle risorse di un apposito Fondo (con dotazione finanziaria di 650 milioni di euro per ciascuno di detti anni), a domanda delle imprese, uno sgravio contributivo a favore delle imprese stesse e dei lavoratori, sulle erogazioni previste dai contratti collettivi aziendali o di secondo livello, delle quali siano incerti la corresponsione o l'ammontare e la cui struttura sia correlata alla misurazione di incrementi di produttività, qualità ed altri elementi di competitività assunti come indicatori dell'andamento economico dell'impresa e dei suoi risultati.

Il beneficio poteva arrivare fino ad un massimo del 5% della retribuzione contrattuale percepita ed è stato fissato per i datori di lavoro in una riduzione dei contributi dovuti fino alla misura di 25 punti percentuali e per i lavoratori nell'esonero totale dei contributi a loro carico.

Le modalità di attuazione della nuova disciplina sono state affidate ad un apposito decreto del Ministro del Lavoro, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

L'art. 1, commi 67-70, della legge n. 247/2007 ha recepito i suddetti contenuti del Protocollo.

In attuazione di tale legge il decreto interministeriale 7 maggio 2008 ha stabilito i criteri di priorità per l'accesso nel 2008 allo sgravio ed ha determinato la sua misura massima nel 3% della retribuzione.

A causa del limitato stanziamento finanziario fissato per legge (i suddetti 650 milioni annui) è stato però necessariamente attivato un meccanismo di "click day", che ha comportato l'esclusione dal beneficio di una notevole percentuale di aziende (con conseguente aumento del costo del lavoro).

Per evitare che anche per gli anni successivi si rendesse necessario un nuovo "click day" le parti sociali hanno chiesto al Governo un meccanismo che assicuri l'accesso diretto tempestivo e fondato sui contratti al beneficio per tutti gli aventi titolo.

Il DI 17 dicembre 2009, pertanto, anche in considerazione dell'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali, sottoscritto dalle parti sociali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 22 gennaio 2009, ha concesso, per le erogazioni corrisposte nel 2009 e sempre nel rispetto dei limiti finanziari annui previsti, uno sgravio contributivo sulla quota costituita dalle erogazioni previste dai contratti collettivi aziendali e territoriali, ovvero di secondo livello, nella misura del 2,25% per cento della retribuzione contrattuale percepita.

In complesso, le critiche sopra poste in evidenza riguardano il merito dell'agevolazione, cioè la sua capacità a raggiungere l'obiettivo per il quale è stato assunto. Come visto

sono critiche fondate, le quali tuttavia potrebbero essere compensate qualora si riuscisse a riportare maggiormente in azienda la definizione del salario.

Altre critiche riguardano gli aspetti di distorsione fiscale e contributiva. Lo strumento della detrazione d'imposta ha il vantaggio di garantire un'agevolazione identica per tutti mentre l'abbattimento dell'aliquota (come la deduzione del reddito) ha un effetto immediatamente regressivo. Anche la fiscalizzazione dei contributi crea un evidente squilibrio nel sistema a ripartizione di tipo contributivo: coloro che hanno ricevuto una parte del loro reddito sotto forma di retribuzione variabile contribuiranno di meno rispetto agli altri.

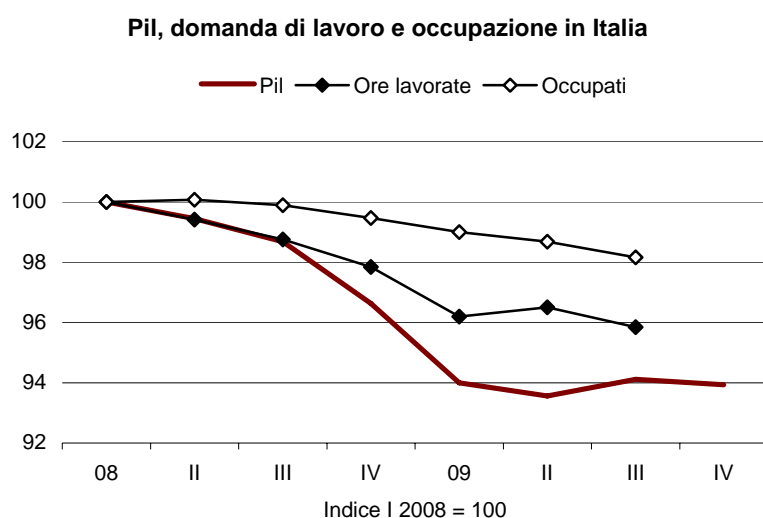
Circa l'aspetto previdenziale, l'argomento è senza dubbio stringente, anche se le cifre in gioco sono davvero limitate. Per quanto riguarda il versante fiscale qualche ulteriore riflessione sarebbe d'obbligo perché in effetti i valori non sono trascurabili e si induce un elemento di regressività.

Anche in questo caso il bilanciamento fra vantaggi e distorsioni dipende da quanto si crede opportuno favorire, con ogni mezzo, l'idea che quote crescenti dei miglioramenti salariali debbano essere garantite in azienda.

## **7. La misura della produttività: gli effetti della crisi e le prospettive rispetto alle dinamiche salariali e produttive**

La caduta dei livelli produttivi ha naturalmente avuto riflessi sull'andamento della domanda di lavoro anche se, come già ricordato, l'Italia è fra i paesi dove la reazione occupazionale alla crisi è risultata meno pronunciata. Questo vuol dire che la recessione si è tradotta nei primi trimestri soprattutto in una contrazione ciclica della produttività del lavoro, un fenomeno relativamente consueto nel corso del ciclo, cui ci si riferisce con l'espressione di *labour hoarding*. A mitigare le conseguenze sociali della crisi ha concorso anche il fatto che la riduzione degli occupati è stata decisamente inferiore rispetto a quella della domanda di lavoro. Difatti, si sono ridotte le ore lavorate per occupato, da un canto per effetto del minore ricorso allo straordinario e perché le imprese hanno cercato di smaltire le ferie arretrate accumulate dai lavoratori; un contributo decisivo è anche derivato dall'elevato ricorso alla Cassa integrazione guadagni.

Grafico 5 – Livello Pil, Ula, Occupati



La caduta ciclica della produttività del lavoro ha quindi prodotto una accelerazione del costo del lavoro per unità di prodotto; il rimbalzo del Clup ha inciso sulla dinamica dei costi unitari pagati dalle imprese, anche se in parte esso è stato compensato dalla caduta dei prezzi delle materie prime. Le imprese hanno quindi dovuto assorbire i rincari dei costi attraverso una riduzione dei margini unitari, dato anche che il contesto di contrazione della domanda non ne avrebbe consentito la traslazione sul livello dei prezzi finali.

La caduta ciclica della produttività e dei margini delle imprese non è naturalmente sostenibile a lungo, anche perché l'effetto della caduta dei prezzi delle materie prime sui margini delle imprese si è esaurito. Questo comporta che le imprese cercheranno di ricomporre lo squilibrio determinatori nel corso del 2009: per un certo periodo l'occupazione farà peggio della produzione, continuando a contrarsi a meno di forti accelerazioni del ciclo. D'altro canto il peggioramento delle condizioni occupazionali potrebbe influenzare la crescita salariale contribuendo ad attenuare la crescita del Clup degli anni a venire. Pertanto l'aggiustamento rispetto alla situazione di equilibrio determinatasi nel corso del 2009 potrebbe comportare un periodo di riduzione dell'occupazione e dei salari reali.

Oltre all'effetto di breve legato al *labour hoarding*, ve ne è però anche un altro di carattere permanente, che condiziona anch'esso l'andamento della produttività e la dinamica dei salari reali nel corso degli anni a venire. In particolare, l'economia italiana è stata fra quelle caratterizzate non solo dalla più ampia caduta del prodotto, ma anche dal minore recupero congiunturale nel corso della seconda metà dell'anno. La contenuta entità della ripresa ha sollevato diversi quesiti sulle caratteristiche della crisi. E' possibile che si stia verificando una caduta di prodotto di carattere strutturale, non interpretabile alla stregua di un episodio di carattere ciclico. La spiegazione di cosa

possa avere determinato una situazione di questo genere è tuttora un fatto controverso. Fra gli elementi messi in evidenza dal dibattito degli ultimi mesi un ruolo centrale va attribuito al comportamento delle banche che avrebbe determinato condizioni di accesso al credito eccezionalmente favorevoli sino al 2007 e decisamente meno permissive nella fase successiva. Questo equivale in altri termini ad affermare che è cambiata la percezione del rischio da parte delle banche; precedentemente molto propense, e successivamente decisamente avverse, al rischio.

In conseguenza del mutamento del premio al rischio richiesto dalle banche nei finanziamenti al settore privato, anche il livello del Pil potenziale sarebbe cambiato. Difatti, il cambiamento del grado di avversione al rischio delle banche equivale dal punto di vista delle imprese ad un mutamento del costo d'uso del capitale. Passando da un basso livello del costo d'uso del capitale ad uno più elevato si determina anche un diverso livello dello stock di capitale d'equilibrio, quello precedente la crisi essendo evidentemente più elevato di quello successivo. All'abbassamento del livello d'equilibrio dello stock di capitale consegue anche che lo stock di capitale esistente risulta strutturalmente eccedente rispetto ai fabbisogni produttivi. Vale a dire che l'eccesso di capacità produttiva che si è formato con la crisi non è di natura ciclica e cioè destinato ad essere riassorbito nella fase di aumento della produzione. Esso darà luogo piuttosto ad una fase di ristrutturazione volta a ridurre il livello. Questo comporterà chiusure di impianti e una prolungata fase di stagnazione degli investimenti. Le conseguenze derivanti dall'utilizzo di uno stock di capitale inferiore vanno naturalmente nella direzione dell'abbassamento del livello del prodotto potenziale dell'economia. Fra gli altri effetti, si segnala la riduzione della produttività del lavoro, con esiti sfavorevoli sulla domanda di lavoro e sul livello dei salari reali.

Si può quindi affermare che la crisi del 2009, pur essendosi caratterizzata per un momentaneo rimbalzo dei salari reali, ha in realtà colpito la produttività del sistema economico, determinando le condizioni per una fase di prolungata debolezza del potere d'acquisto delle retribuzioni negli anni a venire.



## **SEZIONE TERZA**

### **Il sistema delle relazioni industriali in Italia**

#### **1. Dinamiche delle relazioni industriali in Italia**

##### ***1.1 La piattaforma unitaria CGIL CISL UIL; le posizioni delle parti sociali e degli altri soggetti***

Il biennio 2008-2009 si apre con la crisi del Governo Prodi, lo scioglimento del Parlamento nel mese di febbraio 2008, le elezioni a metà aprile vinte dalla coalizione di centro-destra e l'avvio del terzo Governo Berlusconi. Oltre alla larga maggioranza assicurata alla coalizione di centro-destra, il Parlamento uscito dalle elezioni di aprile vede -aspetto rilevante anche per le dinamiche delle relazioni industriali- una notevole semplificazione del numero dei partiti politici ivi rappresentati, con penalizzazione di quelli collocati alla sinistra del Partito Democratico, privi del *quorum* necessario per accedere sia alla Camera dei Deputati che al Senato.

Per quanto riguarda le parti sociali il 2008-2009 registra il cambio alla presidenza di Confindustria, il congresso della CISL e la conferma del segretario generale in carica. Tra le caratteristiche di questo biennio vi è, sul lato sindacale, un ruolo di maggiore rilievo da parte della Ugl – la cui reale consistenza associativa viene messa più volte in discussione e il consolidamento che registra in questo biennio la Confsal, che diviene un altro importante attore delle relazioni industriali dell'Italia.

Il biennio 2008-2009 è segnato dalla crisi finanziaria aperta, nell'estate 2007, dalla bolla dei mutui *sub-prime*, drammaticamente aggravatasi nel corso del 2008 fino al fallimento nel mese di ottobre della grande banca d'affari Lehman Brothers. La crisi finanziaria si propaga poi in maniera pesante sull'economia reale, condizionando pesantemente le scelte di politica economica a livello internazionale e a maggiore ragione a livello nazionale. In questo contesto, l'Italia nella primavera 2008 registra la chiusura positiva della procedura per deficit eccessivo aperta in sede comunitaria alla fine della XIV legislatura. Nondimeno, il Governo adotta una politica di bilancio cosiddetta "non accomodante", contraddistinta da tagli alla spesa pubblica e limitate spese di investimento, al fine di mantenere l'equilibrio di bilancio. Particolarmente rilevante in proposito è il d.l. 112/2008, "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*", presentato dal Governo a fine giugno e trasformato il 6 agosto

nella 1.133. Esso contiene, tra l'altro, misure anticipatrici della legge finanziaria, finalizzate a mettere in sicurezza i conti pubblici per il triennio successivo, con un "taglio" di 34 miliardi di spesa, nonché alcuni limitati interventi mirati per sostenere la crescita economica. Misure che non impediranno comunque una risalita del deficit e del debito, in misura, per quanto riguarda il deficit (2,7% nel 2008 e 5,4% nel 2009) meno pronunciata che in alcuni altri grandi paesi europei (il debito italiano si avvicina a fine 2009 al 115% ed è previsto in ulteriore crescita nel 2010). Nonostante una forte variazione negativa del Prodotto Interno Lordo, che arriva nel 2009 a toccare il 5,1%, l'Italia appare, almeno in questa prima fase, conoscere un impatto più contenuto sul fronte occupazionale, rispetto a molti paesi europei, soprattutto grazie al massiccio utilizzo degli ammortizzatori sociali, in particolare la cassa integrazione in deroga. Infatti, nel 2009 si registra in Italia un tasso di disoccupazione dell'8,5%, contro il 10% della media UE. Tuttavia, gli oltre 2,1 milioni di disoccupati raggiunti a dicembre 2009 rappresentano per l'Italia un dato certamente molto preoccupante con punte particolarmente significative tra i giovani lavoratori, quelli che in maggior misura negli ultimi anni erano entrati nel mercato del lavoro attraverso la strada dei contratti a termine e contratti atipici di vario genere, e che non hanno visto in molti casi rinnovarsi il contratto alla scadenza. Anche gli obiettivi di Lisbona per il 2010 restano molto distanti, nonostante non siano mancati miglioramenti dai primi anni 2000. In particolare, il tasso di occupazione complessivo, quello di occupazione femminile e quello di occupazione dei lavoratori tra 55 e 64 anni di età restano rispettivamente più di 11, 13 e 16 punti percentuali al di sotto dell'obiettivo previsto (rispettivamente 70%, 60% e 50%).

Il 2007 si era chiuso con la trasposizione in legge (l. 247/2007) delle principali indicazioni contenute nel *Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili*, raggiunto il 23 luglio 2007 tra il Governo e le parti sociali, l'approvazione il 24 novembre 2007 di una piattaforma unitaria di CGIL CISL e UIL sul fisco, dal titolo *Per valorizzare il lavoro e far crescere il Paese*, e il riavvio del confronto tra Confindustria e maggiori confederazioni sindacali sulla revisione del modello contrattuale.

La riforma del modello contrattuale introdotto dall'accordo tripartito del luglio 1993, che era rimasto fuori dalla trattativa sul welfare della primavera-estate 2007<sup>1</sup>, diviene uno dei principali fili conduttori delle relazioni industriali nel biennio, dopo i numerosi tentativi infruttuosi degli anni precedenti e dopo la rottura traumatica del luglio 2004, quando la CGIL aveva abbandonato il tavolo del confronto tra confederazioni sindacali e Confindustria.

I mancati tentativi di riforma del sistema contrattuale erano da attribuire ad un basso grado di consenso delle soluzioni di volta in volta individuate per fare evolvere il

---

<sup>1</sup> Va però ricordato che l'accordo triangolare sul welfare del 23 luglio 2007 conteneva anche alcuni incentivi fiscali e contributivi per lo sviluppo della contrattazione di secondo livello, recepiti nella legislazione di fine anno. Il governo, tuttavia, pur sollecitando in più riprese una revisione del modello contrattuale, voleva limitarsi, come spesso ricordato dal ministro del lavoro Damiano, ad un ruolo di facilitatore, lasciando l'iniziativa alle parti.

modello del 23 luglio 1993, con particolare riguardo all'articolazione della contrattazione tra diversi livelli. Sul fronte sindacale si registra nel novembre 2007 la presentazione di una piattaforma unitaria sulla riforma della contrattazione, pure in presenza di differenze su alcuni elementi del nuovo assetto contrattuale. Peraltro, anche sul fronte imprenditoriale esistevano alcune problematiche, legate al fatto che, sebbene già dal settembre 2005 la Confindustria avesse elaborato un documento<sup>2</sup> contenente alcune linee di fondo per la revisione del modello contrattuale, esse tuttavia non riflettevano le specificità settoriali rappresentate dalle altre organizzazioni datoriali, le quali avevano, per tradizione e struttura produttiva, modelli di negoziazione differenti ed articolati, le cui caratteristiche dovevano essere salvaguardate.

Questi punti principali della piattaforma unitaria di Cgil, Cisl e Uil:

- a) mantenimento di una struttura contrattuale articolata su due livelli, uno nazionale di categoria ed uno decentrato, con armonizzazione delle regole tra settore privato e settore pubblico;
- b) attribuzione al livello di categoria, "in un'ottica di diritto universale", del compito di definire protezioni economiche e normative comuni all'intera categoria, su tutto il territorio nazionale e in tutte le aziende, e di regolare il sistema di relazioni industriali a livello settoriale, aziendale o territoriale;
- c) sostituzione del meccanismo fondato sul tasso di inflazione programmato per la determinazione degli incrementi retributivi a livello di categoria e sul successivo recupero dello scostamento, a sostegno e valorizzazione del potere d'acquisto, con un indicatore dell'inflazione realisticamente prevedibile, prevedendo al tempo stesso meccanismi certi di recupero degli eventuali differenziali tra inflazione prevista e effettiva;
- d) certezza nei tempi di rinnovo dei contratti nazionali, con inizio delle trattative sei mesi prima della scadenza del contratto e penalizzazioni in caso di mancato rispetto dei termini, o decorrenza dei nuovi minimi retributivi a partire dalla scadenza del precedente contratto;
- e) razionalizzazione dell'area di copertura dei contratti collettivi nazionali di categoria e riduzione del loro numero attraverso accorpamenti per aree omogenee e settori;
- f) passaggio dalla durata quadriennale dei contratti nazionali di categoria, con recupero biennale della parte economica, ad una durata triennale senza distinzione tra parte economica e parte normativa;
- g) diffusione qualitativa e quantitativa del secondo livello negoziale, anch'esso di durata triennale, in un quadro di decentramento controllato, sia richiedendo al governo di rafforzare gli incentivi fiscali e contributivi a suo sostegno, sia affermando per via pattizia l'effettività e piena agibilità di tale livello di contrattazione;

---

<sup>2</sup> Confindustria, *Relazioni industriali per una maggiore competitività delle imprese, lo sviluppo dell'occupazione e la crescita del Paese*, Roma, 22 settembre 2005.

- h) riconoscimento esplicito del carattere di ‘alternatività’ tra sede aziendale e sede territoriale del secondo livello di negoziazione, arricchendo al tempo stesso la gamma di forme che può assumere la contrattazione territoriale e lasciando ai singoli CCNL di determinare le articolazioni del secondo livello in funzione delle differenze tra i diversi settori;
- i) focalizzazione della contrattazione di secondo livello in materia retributiva sul salario per obiettivi rispetto a parametri di produttività, qualità, redditività, efficienza, efficacia;
- j) estensione della certificazione della rappresentanza e rappresentatività dei sindacati anche nel settore privato, con eventuale ruolo del CNEL come certificatore;
- k) previsione di procedure per l’approvazione delle piattaforme rivendicative e delle ipotesi di accordo, con distinzione tra accordi confederali con valenza generale e accordi di categoria.

## ***1.2 L’accordo sul modello contrattuale del 22 gennaio 2009; il dibattito degli attori***

Nonostante il raggiungimento di una posizione sindacale unitaria e le iniziali aperture al dialogo e al ruolo delle parti sociali per fare le riforme necessarie al Paese provenienti dai vincitori delle elezioni (da Tremonti, ad esempio, ma anche dalla Lega; v. Mascini 2008: 35), lo svolgimento del confronto incontra abbastanza rapidamente non poche difficoltà. Difficoltà che provengono, in parte, anche dalle prime misure adottate dal nuovo governo e che sono accolte con accenti non sempre omogenei dalle maggiori confederazioni sindacali. Già a fine maggio, senza avere consultato i sindacati in proposito, viene varato un decreto legge nel quale, oltre al taglio dell’ICI sulla prima casa, vengono adottati incentivi per gli aumenti salariali legati alla produttività concordati in sede aziendale –incentivi previsti dal protocollo sul welfare del luglio 2007 e recepiti nella legge 247/97 (art. 1, commi 67-70)- estesi nel settore privato, ma escludendo il settore pubblico, estendendo tali incentivi anche ai compensi per il lavoro straordinario, il lavoro supplementare nonché i premi individuali concessi unilateralmente dal datore di lavoro legati a incrementi di produttività, innovazione e efficienza organizzativa (d.l. 93, del 27-5-2008, art. 2, commi 1-5; commenti in Bellardi 2009a: 159; Martone 2008: 85)<sup>3</sup>. La valutazione di questa misura vede su posizioni differenziate il sindacato, con la Cgil fortemente contraria.

---

<sup>3</sup> Tali incentivi, limitatamente al periodo 1 luglio-31 dicembre 2008 e ai dipendenti del settore privato con reddito da lavoro dipendente nel 2007 non superiore a 30.000 euro, consistono nel sottoporre le somme erogate a livello aziendale, entro un limite complessivo di 3.000 euro lordi per lavoro straordinario, supplementare e per incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa e altri elementi di competitività e redditività legati all’andamento economico dell’impresa, ad una imposta del 10% sostitutiva dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali (d.l. 93/2008, convertito in legge n. 126 del 24 luglio 2008, art. 2, commi 1-5).

Ugualmente, i sindacati si trovano su posizioni differenziate anche riguardo le misure preannunciate nel Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) e quelle contenute nel d.l. 112/2008, convertito con la legge 133 del 6 agosto 2008. Il DPEF contiene l'indicazione per il 2008 e 2009 di tassi di inflazione programmata dell'1,7% e 1,5% ritenuti ancora una volta irrealistici per difetto da parte del sindacato - specie quello per il 2008, data la forte pressione dei prezzi dei beni energetici e alimentari- e quindi tali da indebolire ulteriormente il potere d'acquisto delle retribuzioni. Il secondo, corposo, provvedimento, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", anticipa molti interventi normalmente contenuti nella legge finanziaria (come quelli attinenti il Patto di stabilità interno, con i tagli di risorse a Regioni e autonomie locali), ed inserisce anche alcune importanti misure in tema di normativa sul lavoro (contratti a termine, flessibilità, orario di lavoro, apprendistato, ripristino del lavoro a chiamata, abrogato dall'Accordo sul welfare del 23 luglio 2007 e dalla legge 247/2007).

Infine, anche il "Piano industriale" per la Pubblica amministrazione predisposto dal Ministro della Funzione Pubblica e dell'Innovazione, incorporato poi nel disegno di legge 847/2008 presentato al Senato a fine giugno, e che porterà alla legge 15 del 4 marzo 2009, solleva varie preoccupazioni e dissensi da parte dei sindacati. Peraltro, alcune importanti misure sul pubblico impiego sono anticipate nel già citato d.l. 112, come, tra altre, quelle attinenti la lotta all'assenteismo, l'ulteriore riduzione delle risorse per la contrattazione integrativa, i vincoli severi alle assunzioni di personale e al rimpiazzo del turn-over (e per la dirigenza, *in primis* statale, riduzioni anche più corpose), la stretta sulle possibilità di stabilizzazione dei lavoratori precari, il rafforzamento dei poteri di controllo della Corte dei Conti sulla contrattazione collettiva.

Di conseguenza, nell'estate 2008, quando il confronto sulla riforma del modello contrattuale entra nel vivo, i rapporti tra sindacati e governo e quelli tra le stesse parti sociali, si fanno più difficili, peraltro in un contesto in cui crescono i timori per un forte peggioramento della situazione economica. Segno ed effetto delle tensioni crescenti è la rottura tra Cisl e Uil, da un lato, e Cgil dall'altro nella fase conclusiva della lunga trattativa per il rinnovo del contratto (gennaio 2007-dicembre 2010) del settore del commercio, turismo e servizi terminata con un accordo non unitario e solo successivamente sottoscritto anche dalla Cgil dopo l'accoglimento nel Protocollo "Patto per il lavoro", sottoscritto da tutte le parti, di alcune integrazioni al testo, firmato anche dalla Filcams Cgil. Oggetto principale del contendere sono i temi dell'organizzazione del lavoro e del lavoro domenicale, l'apprendistato, con la riduzione di alcune ore di permesso per gli apprendisti, il ruolo del sindacato in azienda; ma anche, secondo la Filcams-Cgil, la violazione delle regole concordate tra le tre sigle sulla democrazia sindacale, in tema di approvazione delle piattaforme e delle ipotesi di accordo.

In tale contesto, il 12 settembre Confindustria presenta la propria piattaforma in un documento "*Ipotesi di accordo fra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil sulle relazioni industriali per il rilancio della crescita del Paese attraverso la maggiore produttività,*

*per il miglioramento della competitività delle imprese e delle retribuzioni dei lavoratori e per lo sviluppo dell'occupazione*". Il documento, dopo una ricognizione delle condizioni dell'economia italiana nel decennio 1997-2007 in cui viene posta una forte enfasi sulla bassa crescita della produttività, a cui è imputata la modesta dinamica delle retribuzioni dei lavoratori italiani<sup>4</sup>, collega la proposta di riforma del modello contrattuale all'esigenza del rilancio della crescita attraverso una maggiore produttività, che "può e deve essere un obiettivo comune di lavoratori e imprese". Tale proposta, affermato che "le parti ritengono che la contrattazione collettiva rappresenti un valore in sé", intende sostituire integralmente, in via sperimentale e per la durata di 4 anni, le regole definite nel paragrafo 2 ("Assetti contrattuali") del Protocollo del luglio 1993. La proposta riceve valutazioni differenziate dalle parti sindacali che si confermano formalmente il 10 ottobre, quando Cisl e Uil sottoscrivono con Confindustria un testo intitolato *Proposta di linee guida per la riforma della contrattazione collettiva*, che contiene alcune modificazioni rispetto alle *Ipotesi* presentate dalla stessa Confindustria a metà settembre, mentre la Cgil chiede di allargare il confronto ad altre associazioni datoriali ai cui settori la riforma si applicherebbe prima di giungere a decisioni in merito. Una richiesta, quest'ultima, che trova assonanza con quella avanzata da Confcommercio e dalle altre organizzazioni imprenditoriali, nella convinzione che le *Linee guida*, specie quelle relative alla contrattazione di secondo livello, sono difficilmente adattabili a realtà diverse da quelle rappresentate da Confindustria. Seguono quindi, nei mesi successivi, vari incontri tra le maggiori confederazioni ed altre associazioni datoriali -il 21 novembre con le organizzazioni dell'artigianato (Confartigianato, Cna, Casartigiani, Clai), il 4 dicembre con la Confapi, il 17 dicembre con la Confcommercio, il 22 dicembre con la Confesercenti (v. Adapt, *Bollettino Speciale* n. 2, 28-1-2009; v. anche *infra*, par. 1.3)-, per cercare di considerare le specificità settoriali nel nuovo modello, incontri nei quali la Cgil siede al tavolo e partecipa al confronto, ma senza sottoscrivere alcuna pre-intesa finale.

In questo quadro un'altra rottura si verifica il 30 ottobre tra i sindacati dei pubblici dipendenti, quando a Palazzo Chigi i sindacati dei dipendenti pubblici, ma non quelli della Cgil che lo giudicano insufficiente, firmano un accordo che dà via libera al rinnovo dei contratti dei comparti pubblici, accettando la proposta del ministro Brunetta di incrementi medi di 70 euro mensili e la promessa di reintegrare parte dei fondi per il salario accessorio delle amministrazioni centrali (ministeri, agenzie fiscali, enti pubblici non economici) che erano stati tagliati dal d.l. 112/2008 (art. 67). Reintegro che avverrà poi, in misura parziale e sotto alcune condizioni, con un dpcm del 2 luglio 2009. La distanza tra i sindacati viene ulteriormente approfondita dalla proclamazione da parte della sola Cgil di uno sciopero generale contro il Governo per il 12 dicembre, per sottolineare la gravità della crisi occupazionale in arrivo e i pericoli che corrono soprattutto i lavoratori precari, prevalentemente giovani, privi di ammortizzatori sociali. A fine novembre si tiene un nuovo incontro tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil per

---

<sup>4</sup> Il documento stima che con guadagni di produttività allineati a quelli europei nel decennio 1997-2007, le buste paga sarebbero aumentate del doppio in termini reali: +3510 euro la retribuzione annua a prezzi costanti, contro i +1787 effettivamente ottenuti.

cercare, invano, di arrivare ad una intesa unitaria, che Confindustria dichiara più volte di volere; un altro incontro è fissato per il 10 dicembre, poi rinviato.

Si arriva così al 22 gennaio. In quella data Governo e parti sociali si incontrano a Palazzo Chigi per discutere di crisi economica. Tuttavia, al termine di questo argomento si affronta il tema della riforma del modello contrattuale sulla base di un documento – *Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali*– che recepisce, con alcune varianti, l’intesa tra Confindustria, Cisl e Uil del 10 ottobre 2008, che aveva fatto da base anche per le pre-intese sottoscritte, sempre senza Cgil, con le altre organizzazioni imprenditoriali tra novembre 2008 e gennaio 2009, sopra ricordate. La CGIL, invece, non sottoscrive l’accordo. Alla fine, con esclusione della Cgil, firmeranno 35 organizzazioni ed il Governo in quanto uno tra i datori di lavoro dei dipendenti pubblici. La mancata firma della Cgil, naturalmente, desta preoccupazioni da varie parti, specie perché si tratta di un accordo costitutivo sulle regole della contrattazione collettiva, come lo era quello del 1993, non di un contratto di categoria o di un’intesa settoriale. Il dibattito che ne scaturisce è molto ricco e intenso. La Cgil contesta il depotenziamento del ruolo del contratto nazionale e della tutela del potere d’acquisto delle retribuzioni che l’Accordo quadro comporterebbe, per di più con la possibilità di deroghe a livello decentrato e senza una corrispondente promozione della contrattazione di secondo livello, e chiede che venga svolto un referendum tra i lavoratori<sup>5</sup>. Opposta la valutazione di Cisl e Uil e di tutte le organizzazioni datoriali che rivendicano l’importanza “storica” dell’accordo, il fatto che viene garantito il potere d’acquisto dei salari e che si promuove un sistema contrattuale che può dare un impulso significativo alla crescita del Paese.

Quello raggiunto è un accordo quadro non solo nel senso di riferirsi ad un ambito più ampio di un normale accordo interconfederale, ma anche perché in esso sono definiti principi generali del nuovo modello contrattuale comuni al settore pubblico e privato, che hanno bisogno di essere tradotti in regole applicabili nelle varie realtà produttive attraverso specifiche intese interconfederali o di categoria (Bellardi 2009: 99). Questi i principali contenuti dell’Accordo Quadro, che, come detto, ha carattere sperimentale per la durata di 4 anni..

*Obiettivi generali.* Obiettivi generali sono “lo sviluppo economico, la crescita occupazionale fondata sull’aumento della produttività, l’efficiente dinamica retributiva e il miglioramento dei prodotti e servizi resi dalle pubbliche amministrazioni”. Sono stabiliti a tal fine principi relativi alle regole e procedure della contrattazione collettiva, rinviando a successivi accordi interconfederali la definizione di specifiche modalità, criteri, tempi e condizioni di attuazione, in vista di un modello contrattuale comune nel settore pubblico e nel settore privato. Nella parte finale del testo è contenuto anche il

---

<sup>5</sup> V. varie dichiarazioni riportate in *Il Sole-24 Ore*, 22-1-2009, 23-1-2009 e 24-1-2009; *Rassegna.it* 22-1-2009. V. anche le interviste a a Guglielmo Epifani, in *L’Unità*, 24-1-2009 e a Susanna Camusso, in *Diariodellavoro.it.*, 26-1-2009. Sulla tutela del potere d’acquisto con il nuovo meccanismo dell’indice previsionale, inclusi i problemi della base di riferimento e delle condizioni di recupero dello scarto tra inflazione reale e prevista, opinioni opposte si possono vedere in Megale (2009) e G. Olini (2009). Sulla questione specifica delle cosiddette clausole di uscita, e delle differenti valutazioni dei sindacati in merito, v. Lauria (2009: p. 11-14).

riferimento, condiviso da Governo e parti sociali, ad una “politica di riduzione della pressione fiscale sul lavoro e sulle imprese, nell’ambito degli obiettivi e dei vincoli di finanza pubblica” -un tema che era stato posto con maggior forza sia nella piattaforma sindacale sul fisco del novembre 2007 che nella proposta unitaria sulla riforma del modello contrattuale del maggio 2008. La parte centrale dell’Accordo è articolata in 19 punti, che possono essere così sintetizzati.

*Struttura contrattuale.* Conferma della struttura articolata su due livelli negoziali, quello nazionale di categoria, da un lato, e contrattazione di secondo livello, dall’altro, “come definita dalle specifiche intese”, ovvero dagli accordi interconfederali e di categoria applicativi dell’Accordo quadro (v. *infra*, par. 1.3).

*Contratto nazionale di categoria.* Durata triennale, senza distinzione tra parte normativa e parte economica, con funzione di “garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale” (nella piattaforma sindacale del maggio 2008 si faceva riferimento a “il sostegno e la valorizzazione del potere d’acquisto per tutti i lavoratori di una categoria in ogni azienda e in ogni parte del Paese, la definizione della normativa nazionale e generale”). Alla contrattazione collettiva nazionale (di categoria o confederale) è poi affidato un compito di regolazione dell’intero sistema di relazioni industriali, a livello nazionale, territoriale e aziendale o di pubblica amministrazione, nonché la possibilità di definire ulteriori forme di bilateralità relative ai servizi integrativi di welfare.

*Effetti economici e dinamica retributiva.* Individuazione di un indicatore della crescita dei prezzi al consumo assumendo per il triennio -in sostituzione del tasso di inflazione programmata dell’accordo del luglio 1993- un nuovo indice previsionale, la cui elaborazione viene affidata ad un soggetto terzo, costruito sulla base dell’IPCA (l’indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l’Italia), depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati. Il recupero degli scarti tra inflazione prevista e inflazione reale viene fatto in tre passaggi: verifica degli eventuali scostamenti tra i due indici di inflazione, sempre al netto dei prodotti energetici importati; verifica della “significatività” di tali eventuali scostamenti da condursi in sede paritetica a livello interconfederale; effettuazione dell’eventuale recupero entro la vigenza di ciascun contratto nazionale. Alla sede paritetica interconfederale vengono affidate funzioni di “monitoraggio, analisi e raccordo sistematico della funzionalità del nuovo accordo”, secondo indicazioni che erano presenti nella piattaforma di Confindustria del settembre 2008 e nella pre-intesa Confindustria, Cisl e Uil del 10 ottobre 2008. Il nuovo indice previsionale costruito sulla base dell’IPCA verrà applicato ad un valore retributivo (convenzionale) individuato nelle specifiche intese interconfederali e di categoria e quindi diverso da categoria a categoria. Non è prevista in sede di contratto nazionale di categoria la funzione di ridistribuire la produttività media di settore, come era invece possibile nel quadro del Protocollo del ’93; funzione in parte sostituita dalla possibilità di determinare, a questo livello, l’elemento economico di garanzia, come definito nelle specifiche intese intercategoriale e di categoria.



*Dinamica retributiva nel settore del lavoro pubblico.* La dinamica nel settore pubblico segue meccanismi in parte diversi. La definizione del calcolo delle risorse per gli incrementi salariali è demandata ai Ministeri competenti, previa concertazione con le Organizzazioni sindacali, nel rispetto e nei limiti della programmazione prevista dalla legge finanziaria, assumendo l'indice IPCA, al netto dei prodotti energetici importati, come riferimento per l'individuazione dell'indice previsionale; come per il settore privato, detto indice previsionale, mantenuto invariato per il triennio di programmazione, viene applicato ad una base di calcolo convenzionale, che però, diversamente dal settore privato, l'Accordo quadro precisa consistere nelle sole voci di carattere stipendiale. Ulteriori diversità con il settore privato riguardano la verifica e il recupero degli eventuali scarti tra inflazione prevista e inflazione reale: la verifica sarà effettuata alla scadenza del triennio contrattuale, previo confronto con le parti sociali, e l'eventuale recupero avverrà "nell'ambito del triennio successivo", non entro la vigenza di ciascun contratto nazionale, come per il settore privato; inoltre, verifica ed eventuale recupero terranno conto "dei reali andamenti delle retribuzioni di fatto dell'intero settore", ovvero degli effetti della contrattazione integrativa.

*Presentazione delle piattaforme, tempi e procedure contrattuali.* L'Accordo Quadro rinvia la (ri)definizione dei tempi e delle procedure per la presentazione delle piattaforme sindacali, l'avvio e lo svolgimento delle trattative a successive specifiche intese interconfederali o di categoria. Ma subordina al rispetto dei tempi e delle procedure ivi concordati la previsione di un meccanismo di copertura economica dalla data di scadenza del contratto precedente, secondo modalità stabilite nei singoli contratti collettivi nazionali di lavoro. Le specifiche intese interconfederali o di categoria possono anche prevedere, in caso di crisi del negoziato, l'interessamento del livello interconfederale, in forme da definire, così come saranno definite le modalità per garantire l'effettività del periodo di 'tregua sindacale' per consentire il regolare svolgimento del negoziato.

*Secondo livello di contrattazione.* Stabilito che anche gli accordi al secondo livello negoziale hanno durata triennale, ai fini di promuovere la diffusione di questo livello contrattuale le parti firmatarie dell'Accordo Quadro chiamano in causa il ruolo dell'attore pubblico, con riferimento in particolare alle misure di riduzione delle tasse e dei contributi sulla contrattazione di secondo livello. Le parti infatti "confermano la necessità che vengano incrementate, rese strutturali, certe e facilmente accessibili tutte le misure volte ad incentivare, in termini di riduzione di tasse e contributi, la contrattazione di secondo livello che collega incentivi economici al raggiungimento di obiettivi di produttività, redditività, qualità, efficienza, efficacia ed altri elementi rilevanti ai fini del miglioramento della competitività nonché ai risultati legati all'andamento economico delle imprese, concordati fra le parti". Il riferimento al raggiungimento di "obiettivi ... concordati tra le parti" è importante perché esclude il riferimento a provvedimenti incentivanti a favore di misure unilaterali delle imprese, e tanto meno degli straordinari –che, come sopra ricordato, era stato un tema di attrito tra governo e sindacati nella primavera/estate 2008. Anche se, ovviamente, un'intesa sindacale non può essere vincolante per il Governo e il legislatore. Nel settore del

lavoro pubblico, la concessione degli incentivi fiscali/contributivi riguarderà premi legati ad obiettivi quantificati di miglioramento della produttività e qualità dei servizi offerti, compatibilmente con gli obiettivi e i vincoli di finanza pubblica. Quanto ai temi negoziabili, la contrattazione di secondo livello, salvo quanto espressamente previsto per il comparto artigiano, si esercita sulle materie delegate dal contratto nazionale o dalla legge, deve riguardare materie ed istituti che non siano già stati negoziati in altri livelli di contrattazione, e deve avere caratteristiche tali da consentire l'applicazione degli sgravi di legge. Per favorire poi la diffusione della contrattazione di secondo livello nelle piccole e medie imprese, con le incentivazioni previste dalla legge, le specifiche intese interconfederali e di categoria possono prevedere apposite modalità e condizioni. Un punto dell'intesa prevede infine che eventuali controversie nell'applicazione delle regole siano disciplinate dalla autonomia collettiva con strumenti di conciliazione e arbitrato.

*Elemento economico di garanzia.* L'Accordo Quadro prevede poi la possibilità, salvo quanto già definito in specifici comparti produttivi, che le successive intese interconfederali individuino altri strumenti (oltre ai già richiamati incentivi fiscali e contributivi) idonei a favorire la "effettività della diffusione della contrattazione di secondo livello", ivi compresa "l'adozione di elementi economici di garanzia o forme analoghe, nella misura e alle condizioni concordate nei contratti nazionali", con particolare riguardo per le situazioni di difficoltà economico-produttiva.

*Clausole di uscita.* L'Accordo Quadro prevede infine la possibilità, per governare, nel territorio o in azienda, situazioni di crisi o per favorire lo sviluppo economico e occupazionale, che le specifiche intese interconfederali o di categoria definiscano "apposite procedure, modalità e condizioni per modificare, in tutto o in parte, anche in via sperimentale e temporanea, singoli istituti economici o normativi dei contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria". Si tratta delle cosiddette clausole di uscita, o clausole di apertura, conosciute in altri ordinamenti nazionali (Germania), già indicate – con molte specificazioni, però- nella *Relazione finale* predisposta alla fine del 1997 dalla Commissione Giugni sulla verifica del modello contrattuale del luglio 1993, e introdotte, in forma articolata, nel CCNL dei chimici per il quadriennio 2006-09 (art. 18, lettera B)<sup>6</sup>, e prima ancora (giugno 1999) nel contratto dell'industria alimentare. Qui l'istituto è individuato in termini alquanto generali e quasi indeterminati quanto a obiettivi, contenuto e durata<sup>7</sup>, rinviando le precise modalità e condizioni di applicazione alle specifiche intese interconfederali, come vedremo in dettaglio nel successivo paragrafo 1.3.

*Rappresentanza.* In tema di rappresentanza l'Accordo Quadro prevede solo che, salvo quanto già previsto in specifici comparti produttivi, le successive intese settoriali "dovranno definire, entro tre mesi, nuove regole in materia di rappresentanza delle parti nella contrattazione collettiva valutando le diverse ipotesi che possono essere adottate con accordo, ivi compresa la certificazione all'INPS dei dati di iscrizione sindacale". Si

---

<sup>6</sup> V. CNEL, *Le relazioni sindacali in Italia e in Europa. Retribuzione e costo del lavoro. Rapporto 2006-2007*, Roma, Sezione seconda, paragrafo 1.3.

<sup>7</sup> Bellardi 2010; Lauria 2009.

prevede altresì che le nuove regole possano determinare, nella contrattazione di secondo livello nelle aziende di servizi pubblici locali, l'insieme dei sindacati, rappresentativi della maggioranza dei lavoratori, abilitati a proclamare gli scioperi al termine della tregua sindacale predefinita.

*Riduzione contratti collettivi.* Nell'ultimo punto dell'accordo le parti convengono sull'obiettivo di semplificare e ridurre il numero dei contratti collettivi nazionali di lavoro nei diversi comparti.

In estrema sintesi, le differenze principali rispetto al modello del luglio 1993, di cui si mantiene però l'impianto bipolare della struttura contrattuale (rinviando alle successive intese interconfederali la definizione del secondo livello), sono:

-la durata triennale dei contratti collettivi nazionali e di secondo livello, superando la precedente distinzione tra quadriennio normativo e biennio economico, ed evitando la sovrapposizione tra cicli negoziali nazionali e decentrati;

-l'abbandono del tasso di inflazione programmato, come riferimento per la dinamica dei minimi retributivi nazionali e delle tariffe governate dall'attore pubblico ai vari livelli, e quindi anche l'abbandono del quadro di politica dei redditi del modello del 1993 (le due sessioni annuali, in primavera e in autunno, di incontro tra governo e parti sociali, in corrispondenza del varo del documento di politica economica e finanziaria e della legge finanziaria dello Stato);

-l'utilizzo, in luogo del tasso di inflazione programmato, di un indicatore previsionale di inflazione, costruito sulla base di un indice europeo, depurato della dinamica dei prezzi dei prodotti energetici importati, la cui definizione è affidata dalle parti ad un soggetto terzo; lo stesso soggetto (e non le parti, come in precedenza) verifica l'esistenza di eventuali scarti tra inflazione prevista e inflazione reale, sempre depurata dei prezzi dei prodotti energetici importati, mentre la verifica della "significatività" di tali eventuali scostamenti è effettuata in sede paritetica a livello interconfederale, con eventuale recupero entro la vigenza di ciascun contratto nazionale (non per il pubblico impiego) ovvero ogni tre anni invece che ogni due come nell'assetto precedente (su questo punto del recupero della differenza tra inflazione reale e prevista vi sono ulteriori differenze per quanto riguarda il settore pubblico, già sopra segnalate e su cui torneremo nel paragrafo 1.3); l'indice previsionale di inflazione, come sopra definito, è applicato ad un base retributiva 'convenzionale' individuata nelle successive intese interconfederali e di categoria;

-l'affidamento della effettività della diffusione della contrattazione di secondo livello alle incentivazioni fiscali e contributive dei programmi concordati tra le parti per il raggiungimento di obiettivi di produttività, redditività, qualità, efficienza, efficacia, competitività (anche qui vi sono differenze per quanto riguarda il settore pubblico); resta fermo che la contrattazione di secondo livello si esercita sulle materie delegate dal contratto nazionale o dalla legge, e deve riguardare materie e istituti non già negoziati ad altri livelli di contrattazione;

- la possibilità di introdurre nelle successive intese interconfederali e di categoria, sempre ai fini della effettività della diffusione della contrattazione di secondo livello, elementi economici di garanzia;
- la applicazione della clausola di non ripetibilità delle materie negoziabili al secondo livello di contrattazione non solo agli istituti retributivi, come era nel modello del 1993, ma a tutte le materie e gli istituti (Bellardi 2010);
- la possibilità di prevedere, nelle successive intese interconfederali e di categoria, procedure e condizioni per modificare singoli istituti economici o normativi definiti nei contratti nazionali di categoria, al fine di governare, nel territorio o in azienda, situazioni di crisi o per favorire lo sviluppo economico e occupazionale (derogabilità del contratto nazionale).

### ***1.3 Gli accordi interconfederali settoriali***

Come detto, quello raggiunto il 22 gennaio 2009 è un accordo quadro, che definisce principi generali del nuovo modello contrattuale, i quali devono a loro volta essere tradotti in regole applicabili nelle varie realtà produttive attraverso specifiche intese interconfederali o di categoria. Tali accordi comprendono:

- Accordo Interconfederale Confindustria del 15 aprile 2009, non sottoscritto dalla Cgil;
- Intesa per l'applicazione dell'AQ ai comparti contrattuali del settore pubblico, raggiunta il 30 aprile 2009 tra il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, affiancato dal Sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze, e 8 organizzazioni sindacali (Cisl, Uil, Cida, Cisl, Confedir, Confsal, Ugl, Usae), senza firma della Cgil;
- Accordo Interconfederale con le Associazioni Artigiane (Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani, CLAAI) del 23 luglio 2009, non sottoscritto dalla Cgil, applicativo però non dell'AQ, ma dell'intesa sottoscritta dalle stesse associazioni il 21 novembre 2008;
- Protocollo d'intesa sugli assetti contrattuali per il settore agricolo del 22 settembre 2009, firmato unitariamente dalle federazioni di categoria delle tre maggiori confederazioni (Flai-Cgil, Fai-Cisl e Uila-Uil) con Confagricoltura, Coldiretti e C.I.A.;
- Accordo Interconfederale Confservizi del 18 novembre 2009, non sottoscritto dalla Cgil, che riproduce l'AI con Confindustria, con la sola aggiunta della clausola relativa all'individuazione dei sindacati che possono proclamare lo sciopero nella contrattazione di secondo livello (clausola ripresa dall'AQ, punto 18).

Di questi accordi, i più rilevanti, anche per numero di lavoratori interessati, sono l'AI con Confindustria e l'intesa per il settore pubblico; ma anche gli accordi relativi all'artigianato e all'agricoltura contengono alcuni aspetti significativi sui quali ci fermeremo. Nell'insieme, tali accordi concorrono a definire, a partire dal modello

individuato nell'AQ del 22 gennaio, sistemi contrattuali diversi nei vari settori. Qui ci limitiamo a segnalare le principali diversità sia rispetto all'AQ, che tra loro. A tale proposito è utile richiamare i temi in riferimento ai quali l'AQ del 22 gennaio rinvia esplicitamente la definizione della materia a successive, specifiche intese interconfederali e di categoria. Questi temi sono: l'individuazione del valore retributivo al quale applicare l'indice previsionale di inflazione (AQ, punto 2, capoverso 7); i tempi e le procedure per la presentazione delle richieste sindacali, l'avvio e lo svolgimento delle trattative (punto 5); l'interessamento del livello interconfederale nel caso di crisi del negoziato per i contratti nazionali di categoria (punto 7); la definizione della contrattazione di secondo livello (punti 1 e 9); la definizione dell'elemento economico di garanzia (punto 15); la specificazione delle procedure, modalità e condizioni per le deroghe ai contratti nazionali di categoria (punto 16). Ma, come vedremo immediatamente, anche su altri aspetti importanti gli accordi settoriali specificano i contenuti dell'Accordo Quadro, ad esempio relativamente al ruolo del livello interconfederale o alla durata stessa dei contratti collettivi.

### **1.3.1 Accordo Interconfederale (AI) Confindustria.**

La Premessa è più articolata rispetto a quella dell'AQ. In essa vengono enfatizzati gli obiettivi di competitività e produttività per favorire la crescita economica e lo sviluppo dell'occupabilità; viene confermato "un modello di assetti contrattuali su due livelli", affermando l'esigenza di avere un sistema "regolato", ovvero in grado di dare certezza riguardo ai soggetti, ai tempi e ai contenuti della contrattazione; viene sottolineato il carattere sperimentale per 4 anni dell'accordo, che sostituisce le regole del paragrafo 2 (*Assetti contrattuali*) del Protocollo del luglio 1993. Agli aspetti sopra richiamati di qualificazione/differenziazione rispetto all'AQ, si deve aggiungere anche una assai più precisa specificazione del ruolo del livello interconfederale.

*Ruolo del livello interconfederale.* Sin dalla Premessa si stabilisce che le parti costituiranno a livello interconfederale un Comitato paritetico "quale specifica sede di monitoraggio, analisi e raccordo costante anche con l'obiettivo di fornire ... linee di orientamento per i comportamenti dei rispettivi organismi ... ai vari livelli", secondo quanto stabilito da un apposito regolamento che è parte integrante dell'Accordo. Tale organismo ha quindi un ruolo di coordinamento centrale e di indirizzo generale<sup>8</sup>. Nel Regolamento è stabilito che il Comitato sia composto da 6 rappresentanti per ciascuna delle due parti firmatarie, si riunisca di norma 4 volte all'anno, ed ogni volta che sia ritenuto opportuno, e decida all'unanimità. Questo Comitato è poi la sede in cui si verifica la "significatività" degli eventuali scostamenti registratisi tra inflazione prevista e inflazione reale, la quale significatività, una volta verificata, apre la strada al recupero dello scarto in questione. Ha quindi un ruolo non secondario nella determinazione della dinamica retributiva, e più specificamente nella tutela del potere d'acquisto, un ruolo

---

<sup>8</sup> Sul carattere centralizzatore di questo organismo, e delle sue funzioni, v. anche Carinci 2009.

che in precedenza era esercitato in sede categoriale, in particolare nell'ambito della contrattazione per il rinnovo biennale della parte economica dei contratti. Il ruolo degli attori categoriali in materia sembra così essere almeno in parte ridimensionato, ad opera del soggetto terzo, da un lato, e dal Comitato interconfederale, dall'altro. Ancora, è previsto un "interessamento" del Comitato in questione nel caso in cui il contratto nazionale di categoria non sia stato ancora rinnovato dopo sei mesi dalla scadenza, per valutare le ragioni che non hanno consentito il raggiungimento dell'accordo. Inoltre (ma il testo dell'Accordo è alquanto complicato; v. punto 3.4), è previsto un suo ruolo quale destinatario dei risultati raccolti da apposite commissioni paritetiche eventualmente costituite in sede nazionale con il compito di monitorare e analizzare la contrattazione di secondo livello, e quale sede di "ogni conseguente decisione" circa il funzionamento dell'Accordo stesso, "allo scopo di ampliare, modificare o innovare gli strumenti di incentivazione della contrattazione di secondo livello". Infine, nell'ambito dell'attività di verifica che compete al Comitato, è previsto un suo ruolo in tema di razionalizzazione e riduzione di contratti nazionali di categoria, e in particolare con riferimento all'esame delle "condizioni, tempi e modalità per la definizione di eventuali nuovi contratti collettivi ... in aree produttive prive di discipline contrattuali specifiche". A dispetto delle corpose competenze attribuitegli, ad un anno di distanza dalla stipulazione dell'Accordo Interconfederale non risulta tuttavia che questo Comitato paritetico sia stato costituito<sup>9</sup>. Un comitato analogo è previsto nell'intesa per i comparti contrattuali del settore pubblico.

*Contratto nazionale di categoria e individuazione del valore retributivo al quale applicare l'indice previsionale di inflazione.* Innanzitutto l'AI attribuisce al contratto nazionale di categoria, di durata triennale, la funzione di "garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale", sembrando escludere, quindi, la possibilità di differenziare territorialmente i trattamenti minimi retributivi e normativi (salvo l'ipotesi di derogabilità, su cui v. *infra*). Il passaggio dall'inflazione programmata all'inflazione prevista per la determinazione degli incrementi dei minimi retributivi, con tutta la procedura connessa, sembra riprendere sostanzialmente quanto previsto dall'AQ, salvo meglio esplicitare, come già ricordato, il ruolo del Comitato interconfederale nella verifica della "significatività" degli scostamenti tra inflazione prevista e reale. Viene però precisato (punto 2.2, capoverso 6 dell'AI) che il valore retributivo medio al quale applicare il nuovo indice previsionale è "composto dai minimi tabellari, dal valore degli aumenti periodici di anzianità considerata l'anzianità media di settore e dalle altre eventuali indennità in cifra fissa stabilite dallo stesso contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria", riprendendo in ciò alla lettera le *Linee guida per la riforma della contrattazione collettiva* proposte da Confindustria il 10 ottobre 2008 (nella parte su contratto collettivo nazionale di lavoro, lettera g).

---

<sup>9</sup> Un ritardo forse dovuto anche alla difficoltà di conciliare le funzioni di un simile organismo con il carattere non unitario dell'accordo alla cui applicazione esso dovrebbe sovrintendere (Cella 2009).

*Tempi e procedure per la presentazione delle richieste sindacali, l'avvio e lo svolgimento delle trattative per il contratto nazionale.* Al punto 2.4 dell'Accordo Interconfederale è ripreso, sostanzialmente alla lettera, quanto stabilito al punto 5 dell'AQ, ma viene precisato che la presentazione delle proposte sindacali dovrà avvenire in tempo utile per consentire l'apertura delle trattative 6 mesi prima della scadenza del contratto nazionale in vigore e che la parte che ricevente dovrà dare riscontro entro 20 giorni dalla data di ricevimento. L'AI stabilisce anche che nei 6 mesi antecedenti e in quello successivo alla scadenza del CCNL, e comunque per un periodo pari a 7 mesi dalla data di presentazione delle proposte di rinnovo, le parti non possono assumere iniziative unilaterali né procedere ad azioni dirette, e che in caso di mancato rispetto di questo periodo di tregua sindacale, può essere esercitato il diritto di chiedere la revoca o sospensione dell'azione messa in atto. La definizione della misura del meccanismo di copertura economica a favore dei lavoratori in servizio alla data di raggiungimento dell'accordo è rinviata ai singoli contratti nazionali di categoria, ma è comunque condizionata al rispetto dei tempi e delle procedure ora ricordate.

*Interessamento del livello interconfederale nel caso di crisi del negoziato per i contratti nazionali di categoria (AQ punto 7; AI punto 2.4, capoverso 7).* Come già sopra ricordato, se dopo 6 mesi dalla scadenza il contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria non è stato ancora rinnovato, è previsto l'interessamento del Comitato paritetico interconfederale per valutare le ragioni che non hanno consentito il raggiungimento dell'accordo.

*Contrattazione di secondo livello (AQ, punti 1 e 9 ; AI punti 1.1 e 3).* Per determinare l'ambito del secondo livello di contrattazione, anch'esso a vigenza triennale, l'AI, diversamente dall'AQ, riprende le clausole presenti nel Protocollo del luglio 1993, prevedendo "un secondo livello di contrattazione, aziendale o alternativamente territoriale, laddove previsto, secondo l'attuale prassi, nell'ambito di specifici settori" (AI, punto 1.1). Non sembrano, quindi, esserci novità rispetto al modello del luglio 1993 circa un possibile allargamento del ruolo della sede territoriale per la contrattazione di secondo livello, diversamente da quanto richiesto nella piattaforma sindacale unitaria del maggio 2008, e diversamente da quanto, secondo alcune interpretazioni, poteva lasciare intendere l'Accordo Quadro<sup>10</sup>. La maggiore diffusione del secondo livello di contrattazione è primariamente<sup>11</sup> affidata alle misure fiscali e contributive a favore della contrattazione che collega aumenti salariali al raggiungimento di obiettivi di produttività, redditività, ecc., in merito alle quali misure viene ripreso, sostanzialmente alla lettera, il punto 9 dell'AQ. Quanto alle competenze della contrattazione di secondo livello, l'AI ribadisce (punto 3.2, primo capoverso), la previsione dell'AQ secondo la quale la contrattazione di secondo livello si esercita per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria o dalla legge e deve riguardare materie ed istituti che non siano già stati negoziati in altri livelli di contrattazione, ed eventualmente rafforza la clausola di non

---

<sup>10</sup> Ma v. anche osservazioni in senso diverso in Bellardi 2010.

<sup>11</sup> L'altro strumento per favorire, secondo l'AI, la diffusione della contrattazione di secondo livello è l'elemento di garanzia retributiva (su cui v. *infra*).

ripetibilità con riferimento al principio al “*ne bis in idem*”<sup>12</sup>. Circa i tempi e le procedure, l’AI stabilisce che le proposte di rinnovo, sottoscritte congiuntamente dalle rappresentanze sindacali unitarie aziendali e dalle strutture territoriali delle organizzazioni sindacali stipulanti il contratto nazionale, devono essere presentate all’azienda e contestualmente all’Associazione industriale territoriale cui l’azienda è iscritta o ha conferito mandato, in tempo utile al fine di consentire l’apertura della trattativa 2 mesi prima della scadenza dell’accordo; l’azienda è tenuta a dare riscontro entro 20 giorni dalla data di ricevimento. Nei due mesi successivi al ricevimento delle proposte e per il mese successivo alla scadenza dell’accordo, e comunque per un periodo di tre mesi dalla data di presentazione delle proposte di rinnovo, le parti non possono assumere iniziative unilaterali né procedere ad azioni dirette. Nel caso di mancato rinnovo del contratto di secondo livello dopo cinque mesi dalla scadenza, i contratti nazionali di categoria possono prevedere che a livello territoriale l’Associazione industriale e le strutture delle organizzazioni sindacali stipulanti il contratto nazionale siano interessate dalle parti per valutare le ragioni che non hanno consentito il raggiungimento dell’accordo. Infine, allo scopo di promuovere un sistema regolato, come indicato nella *Premessa* dell’AI, ed in attesa della ridefinizione delle norme sulla rappresentanza che permettano un raccordo tra gli attori protagonisti dei differenti livelli contrattuali, in caso di controversie nell’applicazione delle clausole sulla contrattazione decentrata definite nell’Accordo, specie in materia di competenze, sono previste procedure con strumenti di conciliazione e arbitrato da definirsi in sede di contrattazione nazionale di categoria. Procedure che non sono previste negli Accordi relativi al settore agricolo e all’artigianato.

*Definizione elemento economico di garanzia.* Quanto al punto 15 dell’AQ, ai fini delle effettività della diffusione della contrattazione di secondo livello, l’AI (punto 4.1), riprendendo le *Linee Guida* di Confindustria del 10 ottobre 2008, rinvia ai contratti nazionali di categoria il compito di stabilire la misura e le condizioni, con particolare riguardo per le situazioni di difficoltà economico-produttiva, di un importo a titolo di elemento di garanzia retributiva a favore dei lavoratori “dipendenti da aziende prive di contrattazione di secondo livello e che non percepiscono altri trattamenti economici individuali o collettivi oltre a quanto spettante per contratto collettivo nazionale di categoria”. Perché un lavoratore riceva tale importo occorre dunque che soddisfi la duplice condizione di essere dipendente di aziende prive di contrattazione di secondo livello e di non ricevere altri trattamenti individuale e collettivi oltre i minimi stabiliti dai contratti nazionali di categoria<sup>13</sup>. E’ previsto poi che tale beneficio venga determinato con riferimento alla situazione rilevata nell’ultimo quadriennio e che la verifica degli aventi diritto e l’erogazione dell’elemento di garanzia si collochi al

---

<sup>12</sup> Questo principio non contrasta con la possibilità di deroghe al contratto nazionale da parte della contrattazione di secondo livello, di cui al punto 16 dell’AQ e al punto 5 dell’AI; v. *infra*.

<sup>13</sup> Un istituto con caratteristiche simili era presente nel CCNL dei metalmeccanici del gennaio 2006, riconfermato in quello del gennaio 2008. Per le caratteristiche ricordate, alcuni studiosi i mettono in dubbio la capacità di questo istituto di promuovere l’effettività della diffusione della contrattazione di secondo livello; v., per una presentazione delle posizioni e una discussione, Bellardi 2010.



termine della vigenza di ciascun contratto collettivo nazionale di categoria –venga quindi erogato ex-post, alla fine del periodo di vigenza contrattuale, e si configuri quindi con caratteristiche diverse dalla (eventuale) distribuzione della produttività media di settore che era presente nel modello del 1993. E’ da notare che l’elemento economico di garanzia non è previsto negli accordi relativi all’artigianato e al settore agricolo.

*Specificazione delle procedure, modalità e condizioni per le deroghe ai contratti nazionali di categoria.* L’AI (punto 5, *Intese per il governo delle situazioni di crisi e per lo sviluppo economico ed occupazionale del territorio*), riprendendo indicazioni presenti nella pre-intesa con Confindustria del 10 ottobre 2008, disciplina la previsione molto ampia dell’AQ (punto 16) circa la possibilità di modificare singoli istituti economici o normativi dei contratti nazionali di categoria da parte della contrattazione di secondo livello, con lo scopo di governare direttamente nel territorio situazioni di crisi aziendali o per favorire lo sviluppo economico e occupazionale dell’area. L’Accordo affida in proposito una forte funzione di coordinamento e controllo al livello di categoria, funzione non prevista, almeno non con tale precisione, nella formulazione molto lasca dell’AQ. In particolare, viene specificato che spetta ai CCNL consentire tale facoltà di deroga attraverso intese in sede territoriale tra le Associazioni industriali territoriali e le strutture territoriali delle organizzazioni sindacali firmatarie dello stesso CCNL; che tale facoltà è esercitabile sulla base di parametri oggettivi individuati nel contratto nazionale quali, ad esempio, l’andamento del mercato del lavoro, i livelli di competenze e professionalità disponibili, il tasso di produttività, il tasso di avvio e di cessazione delle iniziative produttive, la necessità di determinare condizioni di attrattività per nuovi investimenti; e che “in ogni caso le intese così raggiunte per essere efficaci devono essere preventivamente approvate dalle parti stipulanti i contratti collettivi nazionali di lavoro della categoria interessata”<sup>14</sup>. Il controllo sulle deroghe in sede decentrata da parte degli attori a livello nazionale sembra quindi delineato in maniera piuttosto salda. Anche l’Accordo per il settore agricolo, come vedremo tra poco, ha integrato in senso analogo la disciplina a maglie larghe prevista dall’AQ.

### **1.3.2 Gli altri accordi settoriali**

Le caratteristiche specifiche degli altri accordi interconfederali settoriali possono essere più rapidamente richiamate.

---

<sup>14</sup> Previsioni analoghe erano incluse nel CCNL dei Chimici Confindustria del maggio 2006, riconfermate nel giugno 2007, escludendo però che i contratti in deroga possano comportare interventi sui minimi contrattuali e sui diritti individuali irrinunciabili. (v. anche la precedente edizione di questo *Rapporto*, 2006-7): per questo ne è stato sottolineato il carattere prevalentemente di scambio e non di deregolamentazione/destrutturazione, in chiave di *dumping* contrattuale, di queste clausole (Lauria 2009). Come già sopra ricordato, clausole di uscita, con modalità e cautele simili, erano anche state suggerite dalla *Relazione finale* della Commissione Giugni di fine 1997.

*Artigianato.* Per quanto riguarda l'artigianato, va osservato innanzitutto che l'accordo tra Associazioni artigiane e Cisl e Uil (esclusa la Cgil) del 23 luglio 2009 è applicativo dell'intesa del 21 novembre 2008 tra le medesime organizzazioni, a carattere sperimentale fino al 31-12-2012, e non dell'Accordo Quadro del 22 gennaio 2009, anche se questo accordo viene richiamato nel testo di luglio<sup>15</sup>. Le differenze principali rispetto all'AI Confindustria, ferme restando le tradizionali specificità del settore<sup>16</sup>, riguardano probabilmente l'assenza di ogni riferimento all'elemento di garanzia retributiva (anche perché la contrattazione di secondo livello, regionale, è obbligatoria), e il meccanismo per la determinazione degli incrementi retributivi a tutela dell'inflazione. In tale ambito l'Accordo di novembre specifica che l'inflazione da prendere a riferimento per gli incrementi retributivi è quella "concordata dalle parti medesime sulla scorta di un indicatore previsionale generale elaborato da un soggetto terzo". Entro la fine della vigenza contrattuale (triennale), poi, le parti nazionali -e non il soggetto terzo, come nell'AI Confindustria- fanno una verifica "degli eventuali scostamenti tra inflazione previsionale e quella effettivamente osservata", con effettuazione quindi dell'eventuale recupero entro la vigenza del contratto nazionale, in termini di variazioni dei minimi. In sostanza, il ruolo del soggetto terzo, che è pure previsto, è minore rispetto a quanto indicato nell'AI Confindustria, a vantaggio del ruolo diretto delle parti sia nel concordare l'inflazione di riferimento, sulla scorta dell'indicatore previsionale elaborato dal soggetto terzo, sia nel verificare gli scarti eventuali tra inflazione prevista e reale<sup>17</sup>. L'Accordo del 23 luglio 2009 stabilisce poi direttamente che l'incremento dei minimi retributivi per il 2009 sarà dell'1,5%, da calcolarsi, per ciascun livello di inquadramento, su paga base, ex contingenza e EDR. Altra importante differenza è l'assenza di riferimenti alla derogabilità del contratto nazionale. Leggermente diversi sono infine i tempi previsti per la presentazione delle piattaforme (5 mesi prima della scadenza), avvio (15 giorni) e svolgimento delle

---

<sup>15</sup> Per quanto riguarda il modello contrattuale, poi, l'intesa del 21 novembre rimanda all'Accordo Interconfederale del 14 febbraio 2006.

<sup>16</sup> Per quanto riguarda il modello contrattuale, a due livelli, l'Accordo ribadisce che i due livelli "hanno pari cogenza e sono regolati dal principio di inscindibilità", ovvero "l'applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro comporta l'obbligo, per il datore di lavoro, di applicare anche il contratto collettivo di lavoro di secondo livello". Le parti confermano poi la scelta di "consolidare un sistema certo ed esigibile, articolato attorno a due soggetti sindacali titolari della contrattazione, la confederazione e la categoria, e a due livelli di confronto negoziale, uno centrale e uno decentrato, per ciascuno dei due soggetti. La titolarità nei due livelli appartiene rispettivamente alle strutture nazionali e regionali" (AI Artigianato 21-11-2008). La struttura resta quindi articolata, da un lato, nel livello interconfederale nazionale e livello interconfederale regionale, e, dall'altro, nel livello nazionale di categoria (CCNL) e livello regionale di categoria (CCRL). In questo quadro la contrattazione regionale ha il compito di ridistribuire la produttività del lavoro sulla base di parametri congiuntamente concordati fra le parti a livello regionale, e l'erogazione salariale al secondo livello ha "le caratteristiche necessarie per consentire l'automatica applicazione degli sgravi previsti dalle vigenti norme di legge"..

<sup>17</sup> Riprendendo un'indicazione dell'AQ del 22 gennaio 2009, l'Accordo del 23 luglio fa riferimento alla verifica, da effettuarsi a livello interconfederale, "circa la significatività" degli eventuali scostamenti tra inflazione prevista e osservata, considerando i due indici sempre al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati.

trattative. Mentre analogo sembra l'impegno a una graduale semplificazione del numero di contratti, in vista del contratto unico per l'artigianato.

*Settore agricolo.* Circa il Protocollo d'intesa sugli assetti contrattuali del settore agricolo del 22 settembre 2009, vi è innanzitutto da rilevare, come già ricordato, che si tratta, diversamente da tutti gli altri di cui stiamo parlando, di un accordo unitario, sottoscritto da tutte e tre le federazioni di categoria affiliate rispettivamente a Cgil, Cisl, Uil. Una seconda vistosa differenza, inerente al merito del modello contrattuale, riguarda la conferma della durata quadriennale, e non triennale, dei contratti di lavoro, sia per quello nazionale che per quello di secondo livello, la cui sede è nel settore tradizionalmente quella provinciale. Resta poi, nel contratto nazionale, la distinzione tra quadriennio normativo e biennio economico, con il duplice compito del livello nazionale, al fine di salvaguardare il potere d'acquisto delle retribuzioni, di adeguare per il primo biennio di validità i salari definiti dai contratti provinciali e di garantire un'adeguata valorizzazione dei minimi di area. Le competenze del secondo livello contrattuale, territoriale, sono "attribuite" dal contratto nazionale. Ma le parti si riservano di valutare l'opportunità di prevedere, "in via sperimentale e in ipotesi definite e delimitate, forme alternative al livello territoriale", che tuttavia non vengono specificate, fatta salva l'esigenza di mantenere un sistema contrattuale "ispirato a criteri di semplificazione e razionalizzazione" e fermo restando che "la contrattazione non potrà avvenire su materie e istituti tra loro sovrapponibili". Per quanto riguarda le dinamiche degli effetti economici, per le competenze a entrambi i livelli, si afferma semplicemente che essa "sarà coerente con l'obiettivo di salvaguardare il potere d'acquisto delle retribuzioni", e che "la verifica circa la significatività di eventuali scostamenti registratisi tra le dinamiche concordate e l'inflazione reale sarà effettuata dalle Parti in sede di rinnovo contrattuale nazionale o provinciale secondo le rispettive competenze". Un meccanismo quindi estremamente semplificato rispetto a quello previsto sia dall'Accordo Quadro del 22 gennaio 2009 che dall'Accordo Interconfederale Confindustria del 15 aprile, e che resta interamente nelle mani delle parti stesse, senza contemplare l'intervento di alcun soggetto terzo. Non si parla poi di indice previsionale, Ipca, ecc., e l'unico, limitato riferimento all'AQ, che peraltro non viene mai nominato, sembra essere quello relativo alla verifica della "significatività" dello scostamento tra inflazione concordata (non "prevista") e inflazione reale. Riferimenti più espliciti all'AQ, peraltro mai nominato anche in questa parte, si registrano per quanto riguarda il salario di produttività e soprattutto le possibili deroghe ai contratti nazionali, pur indicate, queste ultime, in termini alquanto sfumati. Circa il primo aspetto (punto 6 dell'Accordo), le parti si impegnano a definire al secondo livello di contrattazione "erogazioni legate alla produttività che rispondano ai requisiti previsti dalla legislazione vigente per l'accesso ai benefici contributivi e fiscali". Circa il secondo (punto 7 dell'Accordo), si afferma che "le Parti a livello nazionale possono consentire, tramite espressa previsione contenuta nel Contratto Collettivo Nazionale, che siano raggiunte specifiche intese, anche in via sperimentale e temporanea, per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale e/o per governare situazioni di crisi.

Le ricadute sugli istituti contrattuali delle intese suddette devono rispondere a parametri oggettivi individuati nel contratto nazionale. In tal caso, le eventuali intese così raggiunte per essere efficaci devono essere preventivamente ed espressamente approvate dalle parti stipulanti il contratto collettivo nazionale di lavoro”. La derogabilità in sede decentrata è quindi prevista, ma dentro un saldo controllo da parte del livello superiore (le intese per essere efficaci devono essere “*preventivamente ed espressamente*” approvate ecc.) e rispondendo a “parametri oggettivi” definiti dal contratto nazionale, pur senza esemplificare questi parametri, come avviene invece nell’AI Confindustria. Benché poi si parli genericamente di ricadute “sugli istituti contrattuali”, manca l’esplicito riferimento, presente nell’AQ e nell’AI Confindustria, agli “istituti normativi” –un aspetto che aveva acceso il confronto tra le confederazioni al momento della stipula dell’Accordo Quadro del 22 gennaio. Anche in questo Accordo, infine, come in quello dell’Artigianato, non vi è alcun riferimento all’elemento di garanzia retributiva.

*Settore pubblico.* Per quanto riguarda i comparti pubblici, già l’AQ del 22 gennaio, pur mirando a definire “principi ... per un modello contrattuale comune nel settore pubblico e nel settore privato”, riconosceva però la specificità del settore pubblico stesso, in particolare al punto 2, capoversi 8 e 9, con riferimento alla definizione delle risorse da destinare agli incrementi salariali nel contratto nazionale e alla verifica degli eventuali scostamenti tra inflazione prevista e osservata, e al punto 10, con riferimento all’incentivo fiscale-retributivo alla contrattazione di secondo livello legata ad obiettivi di produttività, ecc.. Non sorprende dunque se anche l’Intesa di fine aprile, applicativa dell’AQ ai comparti contrattuali del settore pubblico, riprenda queste specificità, e quindi confermi, o addirittura accentui, le differenze con il settore privato, specie con l’AI Confindustria. Anche qui, per la verifica del corretto funzionamento delle regole definite nell’Intesa, è previsto un Comitato paritetico, di cui fanno parte rappresentanti dei Comitati di settore e membri designati dalle confederazioni sindacali rappresentative, quale sede di monitoraggio e analisi degli effetti della contrattazione. L’assetto della contrattazione collettiva è confermato su due livelli, il contratto nazionale di categoria e la contrattazione di secondo livello, di amministrazione o alternativamente territoriale, e ad entrambi i livelli la durata è triennale. Per quanto riguarda la funzione retributiva del contratto nazionale, viene ripresa sostanzialmente alla lettera la formulazione dell’AQ secondo la quale il CCNL garantisce la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del comparto/area, ovunque impiegati nel territorio nazionale. Parzialmente diverse sono però, rispetto all’AI Confindustria, le previsioni relative alla definizione del calcolo delle risorse da destinare agli incrementi salariali. In una formulazione piuttosto complicata, anche qui si fa riferimento “alla previsione dell’indice IPCA, al netto dei prodotti energetici importati”, quale “parametro di riferimento per l’individuazione dell’indice previsionale da applicarsi ad una base di calcolo costituita dalle voci di carattere stipendiale”, ovvero senza considerare il cosiddetto salario accessorio. Ed anche qui l’elaborazione della previsione è affidata congiuntamente dalle parti ad un soggetto terzo. Ma, nel rispetto di

questo meccanismo, la definizione del calcolo delle risorse da destinare agli incrementi “è effettuata dai Ministeri competenti, previa concertazione con le Confederazioni sindacali rappresentative, nel rispetto e nei limiti della necessaria programmazione prevista dalla legge finanziaria”<sup>18</sup>. Sembra quindi un meccanismo con meno automatismi e in cui l’ultima parola spetta comunque alla parte datoriale. Anche la verifica degli eventuali scostamenti tra inflazione prevista e inflazione effettivamente osservata, sempre al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati, è affidata al soggetto terzo, ma la verifica della “significatività” di tali scostamenti è effettuata [il testo non specifica da chi] “previo confronto con le parti sociali” e alla scadenza del triennio, “tenendo conto dei reali andamenti delle retribuzioni di fatto dell’intero settore”, ovvero tenendo conto degli effetti della contrattazioni integrativa. E’ questa una cautela che si comprende probabilmente alla luce delle problematiche riscontrate nella contrattazione decentrata nella prima parte degli anni 2000, ma il meccanismo delineato sembra meno automatico, più condizionato e con una maggiore discrezionalità del datore di lavoro rispetto a quello previsto nell’AI Confindustria. Infine, ulteriore e significativa differenza, anche l’eventuale recupero, una volta verificata la significatività degli scostamenti, è prevista non nell’ambito del triennio contrattuale vigente, ma entro il primo anno del triennio successivo. Quindi tre differenze non da poco: la determinazione spetta ai Ministeri competenti, previa concertazione con le confederazioni rappresentative, nei limiti della programmazione prevista dalla legge finanziaria; la verifica della significatività degli scarti tra inflazione prevista e inflazione osservata tiene conto dei “reali andamenti delle retribuzioni di fatto nell’intero settore”; l’eventuale recupero avviene nel primo anno del triennio successivo. Ed anche una notevole differenza rispetto al meccanismo precedente, nel quale il recupero dello scarto tra inflazione reale e programmata avveniva ogni due anni, almeno sulla carta. Al punto 2.2 dell’Accordo si dice poi che in applicazione della legge delega 15/2009, “verrà attribuito un nuovo e più incisivo ruolo all’Aran, con un più netto coinvolgimento dei Comitati di settore”<sup>19</sup>. Circa i tempi per la presentazione delle piattaforme e l’apertura delle trattative, è previsto che le proposte sindacali siano presentate 6 mesi prima della scadenza del contratto in vigore e comunque in tempo utile per consentire l’avvio delle trattative 3 mesi prima della scadenza del contratto. Al rispetto dei tempi è condizionata l’applicazione della copertura economica e durante i sei mesi precedenti e nel mese successivo alla scadenza del contratto, a comunque per un periodo complessivamente pari a sette mesi dalla presentazione delle richieste, le parti non assumono iniziative unilaterali né possono procedere ad azioni dirette -in ciò analogamente all’AI Confindustria. Analoga è anche la previsione dell’interessamento del Comitato paritetico se dopo sei mesi dalla scadenza il contratto nazionale di lavoro non è stato ancora rinnovato. Per quanto riguarda l’incentivazione della contrattazione di secondo livello (che, per la verità, nel settore è quasi universale), le parti

---

<sup>18</sup> Il testo dell’intesa parla di “Ministeri competenti”, con ciò sembrando avere a riferimento le amministrazioni statali.

<sup>19</sup> Sia detto per inciso, ma sembra singolare che le caratteristiche dell’attore datoriale debbano essere oggetto di intesa tra le parti.

“confermano la necessità che ... vengano incrementate, diffuse, rese strutturali, certe e facilmente accessibili tutte le misure volte a incentivare, in termini di riduzione di tasse e contributi, la contrattazione di secondo livello che collega aumenti salariali al raggiungimento di obiettivi, concordati fra le parti, di produttività, qualità, efficienza, efficacia” ecc., condizionandole però al rispetto dei vincoli e degli obiettivi di finanza pubblica. Vi sono poi alcuni punti dell’Accordo che si collegano alle previsioni della legge 15/2009, specie in tema di valutazione della performance delle amministrazioni. Non vi sono invece riferimenti né all’elemento di garanzia retributiva (anche perché, come detto, la diffusione della contrattazione di secondo livello è pressoché universale) né alla derogabilità del contratto nazionale.

In conclusione, l’Accordo Quadro del 22 gennaio 2009 ha trovato applicazioni abbastanza diversificate nei successivi accordi interconfederali, così come l’AI Confindustria ha permesso di stipulare diversi contratti collettivi nazionali di categoria, quasi tutti unitari, con soluzioni anche esse abbastanza differenziate, rivelandosi apparentemente strumenti regolativi relativamente flessibili.

#### ***1.4 Gli incentivi alla contrattazione decentrata***

Abbiamo visto che tutti gli accordi sopra commentati, e in realtà anche la piattaforma sindacale unitaria del maggio 2008 e le pre-intese dell’autunno 2008, fanno espliciti riferimenti agli incentivi fiscali e contributivi come leva privilegiata per la promozione della contrattazione di secondo livello, specie della contrattazione aziendale. Anzi, secondo alcuni osservatori, come l’unica leva utilizzabile a questo fine, dal momento che gli effetti sulla diffusione della contrattazione decentrata dell’altro strumento previsto negli accordi, ovvero l’elemento di garanzia retributiva, sono incerti o indeterminati. Una leva, quella degli incentivi fiscali e contributivi, che non è peraltro nella disponibilità delle parti, ma che dipende ovviamente da provvedimenti dell’attore pubblico.

Ricostruire nel dettaglio tecnico-giuridico la storia di questi incentivi negli ultimi anni, a partire dalle indicazioni contenute nell’accordo sul welfare del luglio 2007, attraverso la legge 247/2007 fino ai provvedimenti presi dal nuovo Governo nella primavera-estate 2008 e nei mesi successivi, va oltre i confini di questo Rapporto, e peraltro non è semplice<sup>20</sup>. Qui interessa mettere in luce gli aspetti salienti di questo tema, e i tratti essenziali del confronto che intorno ad esso si è svolto tra le parti sociali e gli esperti. Va intanto ricordato che il tema non è nuovo nel sistema italiano di relazioni industriali, ma ha una storia piuttosto lunga, con radici che risalgono quanto meno al Protocollo sulla politica dei redditi e dell’occupazione del luglio 1993. Nel capitolo sugli assetti contrattuali, al punto 3, secondo capoverso, si affermava infatti che “le parti prendono atto che, in ragione della funzione specifica e innovativa degli istituti della

---

<sup>20</sup> Alcuni elementi ricostruttivi si possono vedere in Flora 2009, ma il quadro è alquanto complesso.

contrattazione aziendale e dei vantaggi che da essi possono derivare all'intero sistema produttivo attraverso il miglioramento dell'efficienza aziendale e dei risultati di gestione, ne saranno definiti le caratteristiche e il regime contributivo-previdenziale mediante un apposito provvedimento legislativo promosso dal Governo, tenuto conto dei vincoli di finanza pubblica e della salvaguardia della prestazione previdenziale dei lavoratori". Interventi in tal senso, di incentivazione della contrattazione aziendale sotto forma di sgravi contributivi, venivano poi introdotti nella seconda metà degli anni '90, sia pure in misura piuttosto limitata. Tralasciando passaggi intermedi, il tema è stato ripreso nel Protocollo del luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività, e poi nella legge 247/2007 che dava attuazione al Protocollo. Al comma 67 dell'art. 1, infatti, era prevista la istituzione presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale di un "Fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello", con una dotazione finanziaria di 650 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008-10. In via sperimentale veniva quindi concesso alle imprese uno sgravio contributivo sulle "erogazioni previste dai contratti collettivi aziendali e territoriali, ovvero di secondo livello, delle quali sono incerti la corresponsione o l'ammontare e la cui struttura sia correlata dal contratto collettivo medesimo alla misurazione di incrementi di produttività, qualità e altri elementi di competitività assunti come indicatori dell'andamento economico dell'impresa e dei suoi risultati". Al comma 68 veniva poi prevista l'istituzione di un Osservatorio presso il Ministero del lavoro, con la partecipazione delle parti sociali, per monitorare la coerenza dell'attuazione del comma 67 con gli obiettivi definiti nel Protocollo del luglio 2007 e delle caratteristiche della contrattazione di secondo livello, monitoraggio al quale veniva subordinata l'eventuale riconferma dello sgravio contributivo per gli anni successivi al 2010<sup>21</sup>.

Poco dopo il suo insediamento, anche il nuovo Governo interviene su questo tema con il d.l. 93 del 27 maggio 2008, convertito con la l. 126 del 28 luglio 2008. L'art. 2, "Misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro", prevede infatti, in via sperimentale e con esclusivo riferimento al settore privato per i lavoratori con reddito da lavoro dipendente non superiore a 30 mila euro nel 2007, sgravi fiscali (sotto forma di un'imposta sostitutiva, pari al 10%, dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali, entro il limite complessivo di 3000 euro lordi) sulle erogazioni effettuate a livello aziendale, nel periodo 1 luglio-31 dicembre 2008, per: prestazioni di lavoro straordinario; prestazioni di lavoro supplementare o prestazioni rese in funzione di clausole elastiche nei contratti di lavoro a tempo parziale; incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa e altri elementi di competitività e redditività.

Queste misure mettono in luce un problema rilevante, ovvero se le misure di incentivazione fiscale e contributiva debbano essere a favore di aumenti salariali correlati a incrementi di produttività, ecc., concordati con i sindacati nella

---

<sup>21</sup> Un Decreto Ministeriale del 17 dicembre 2009 ha rifinanziato per il 2009 con 650 milioni di euro il Fondo per il finanziamento degli sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello previsto dalla l. 247/07, art. 1, comma 67, destinando il 62,5% alla contrattazione aziendale e il 37,5% a quella territoriale.

contrattazione di secondo livello, come era nel Protocollo del 2007 e nella citata legge 247, ovvero se esse possano essere rivolte anche a premi e aumenti individuali concessi unilateralmente dal datore di lavoro in relazione a incrementi di efficienza organizzativa, competitività e redditività dell'azienda, oltre che ai compensi per il lavoro straordinario e supplementare, come nel provvedimento in questione. In questo secondo caso, infatti, sono evidenti le ragioni di allarme del sindacato per gli assai probabili effetti non di incentivazione della diffusione della contrattazione di secondo livello, ma di indebolimento del ruolo contrattuale del sindacato stesso. Ragioni di allarme che non tardano a manifestarsi, come già sopra ricordato, sia pure con posizioni in parte differenziate tra le tre confederazioni.

Le proteste sindacali ottengono un effetto solo parziale, in quanto l'art. 5 del D.L. 185 del 29 novembre 2008, convertito nella L. 2, 28 gennaio 2009 (pochi giorni dopo la stipulazione dell'Accordo Quadro del 22 gennaio), da un lato lascia cadere le misure introdotte in via sperimentale dal d.l. 93/2008 relativamente alla detassazione degli straordinari e del lavoro supplementare, ma proroga per il 2009 l'incentivazione fiscale introdotta dallo stesso decreto per le somme erogate a livello aziendale "in relazione a incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa e altri elementi di competitività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa". A dispetto del titolo stesso dell'articolo in questione ("Detassazione contratti di produttività"), l'originaria formulazione del D.L. 93/2008, alla quale l'art. 5 rimanda, sembra ammettere allo sgravio fiscale anche erogazioni non necessariamente collegate alla contrattazione aziendale. L'importo complessivo per il quale tali misure trovano applicazione viene poi raddoppiato a 6 mila euro, e la platea dei potenziali beneficiari viene parzialmente allargata rispetto all'anno precedente, interessando i percettori di redditi da lavoro dipendente fino a 35 mila euro nel 2008, sempre con esclusivo riferimento al settore privato.

Il tema, come già sottolineato, è poi al centro sia dell'Accordo Quadro per la riforma del modello contrattuale del 22 gennaio 2009, sia, con sfumature diverse, dei successivi accordi settoriali. Il punto 9 dell'AQ, già commentato, sottolinea che "le parti confermano la necessità che vengano incrementate, rese strutturali, certe e facilmente accessibili tutte le misure volte ad incentivare, in termini di riduzione di tasse e contributi, la contrattazione di secondo livello che collega incentivi economici al raggiungimento di obiettivi di produttività, redditività, qualità, efficienza, efficacia ed altri elementi rilevanti ai fini del miglioramento della competitività nonché ai risultati legati all'andamento economico delle imprese, concordati fra le parti". E prevede anche una applicazione dell'incentivo fiscale-retributivo allo stesso settore pubblico, sia pure "concesso gradualmente e compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica". La formulazione dell'AQ è poi ripresa alla lettera dall'AI Confindustria (con la sola sostituzione delle parole "aumenti salariali" alle originarie "incentivi economici"), e analogamente negli altri accordi settoriali. Come non poteva essere diversamente, gli accordi tra le parti valorizzano al massimo ("necessità che vengano incrementate, rese strutturali, certe e facilmente accessibili") l'importanza della leva fiscale e contributiva per incoraggiare la diffusione della contrattazione di secondo livello legata alla



produttività, ecc., delimitando quindi strettamente l'uso della leva in questione alle erogazioni concordate tra le parti. La diffusione della contrattazione di secondo livello è infatti, almeno dal punto di vista sindacale, la vera scommessa della riforma del modello contrattuale del 2009, che dovrebbe fare da contrappeso e più che compensare il parziale alleggerimento del ruolo del contratto nazionale in materia retributiva. Resta però il fatto che questa leva non è nelle mani delle parti, ma dell'attore pubblico, e non può essere escluso un suo utilizzo esclusivo per incentivare solo i premi concordati tra le parti (si scusi il bisticcio di parole). Solo l'esperienza del prossimo futuro ci potrà dire se troverà conferma la scommessa di coloro che hanno promosso la riforma o il timore di coloro che l'hanno contrastata. Da questo punto di vista è importante che le parti firmatarie abbiano concordato che l'Accordo ha natura sperimentale per un periodo di quattro anni. E forse altrettanto cruciale è che al termine di questo periodo si faccia una verifica seria e oggettiva, patrocinata da un soggetto autorevole e *super partes*, basata sull'evidenza empirica nel frattempo realizzata.

### ***1.5 La conflittualità***

Nel periodo in esame, come negli anni immediatamente precedenti, non è più possibile distinguere tra conflittualità per motivi connessi al rapporto di lavoro (scioperi economici) e conflittualità per motivi estranei al rapporto di lavoro (scioperi politici, contro provvedimenti del Governo, e simili), perché dal 2004 l'Istat non fornisce più il dato relativo. Inoltre, relativamente al 2009, sono disponibili soltanto i dati per il periodo gennaio-marzo.

Precisato questo, nel 2008 l'attività di sciopero (per motivi connessi al rapporto di lavoro) è rimasta su livelli un poco più contenuti di quelli dell'anno precedente, relativamente a tutti e tre gli indicatori di conflittualità: con 613 episodi di sciopero, 667 mila lavoratori partecipanti e 632 mila giornate di lavoro perse, il 2008 è uno degli anni a conflittualità più modesta di tutto il periodo postbellico, continuando una tendenza che ormai è in atto da quasi un trentennio (Tab. 1). Oltre ai fattori strutturali di più lungo periodo che spiegano questa situazione (Bordogna-Cella 2002), si deve tenere conto, per gli anni in esame, della pesantissima congiuntura economica, in verità la più grave crisi economica che ha colpito i paesi industriali avanzati dagli anni '30 del secolo scorso, e che non ha risparmiato l'Italia. E, come noto, la crisi economica, e il conseguente aumento della disoccupazione, o comunque la crescente incertezza occupazionale, sono tradizionalmente fattori che scoraggiano l'attività conflittuale. Questa tendenza è visibile in maniera ancora più pronunciata nei dati disponibili per il 2009, pur limitati ai soli primi mesi dell'anno. Se il numero degli episodi conflittuali resta in linea con gli andamenti degli anni immediatamente precedenti, non così per quanto riguarda i lavoratori partecipanti agli scioperi e il volume delle giornate perse in attività di sciopero, entrambi in forte diminuzione. Il 2008 si era peraltro aperto, a metà gennaio, con la conclusione unitaria del rinnovo contrattuale dei metalmeccanici, e nella prima parte dell'anno aveva visto l'impegno delle maggiori confederazioni sindacali per

elaborare una piattaforma unitaria in vista delle trattative con le associazioni datoriali sulla riforma del modello contrattuale. Il clima si era inasprito nell'estate del 2008, dopo il cambio di maggioranza politica ed alcuni provvedimenti del nuovo Governo di centro-destra, in particolare il d.l. 112/2008 (convertito nella legge 133/2008), che conteneva varie misure per il controllo della spesa pubblica con effetti rilevanti sulle relazioni sindacali, specie nel settore del lavoro pubblico (misure contro l'assenteismo, riduzione di risorse per la contrattazione decentrata), ed il disegno di legge per la riforma della pubblica amministrazione promosso dal Ministro Brunetta. Provvedimenti che hanno prodotto varie reazioni di protesta da parte dei sindacati, sia pure diversificate da confederazione a confederazione, ma che non si sono trasformate in aperta attività di sciopero (almeno di scioperi connessi al rapporto di lavoro, registrati dall'Istat).

Si può notare, in un confronto internazionale, che la tendenza alla diminuzione del conflitto è abbastanza generalizzata, con poche eccezioni, tale da determinare, in tutti i paesi considerati e pur con le inevitabili oscillazioni annuali, una ulteriore riduzione dei livelli medi di conflittualità nel decennio 2000-2008 rispetto ai decenni immediatamente precedenti (Tab. 2)<sup>22</sup>.

Non va peraltro trascurato che gli scioperi sono solo una forma di espressione di ciò che la letteratura chiama *industrial unrest* (il malcontento industriale), sia pure certamente la forma principale. E che nel corso del biennio in esame, ed anche nei primi mesi del 2010, questo malcontento si è spesso espresso in varie forme diverse dallo sciopero in senso stretto, come in Francia (dai sequestri di dirigenti a manifestazioni di piazza) ma in parte anche in Italia. Resta da vedere se nel futuro più o meno immediato questo malcontento possa sfociare in una ripresa della aperta attività di sciopero, o invece continuerà a prevalere la tendenza a modesti livelli conflittuali che ha dominato in molti paesi gli ultimi decenni.

**Tab.1. La conflittualità in Italia: 1975-2009.**

**Conflitti originati dal rapporto di lavoro (scioperi economici)\***

Anno	N. Conflitti	Lavor. Partecip. (migliaia)	Giorni Persi (migliaia)
1975	3568	10717	22673
1976	2667	6974	16464
1977	3259	6434	9846
1978	2465	4347	6129
1979	1979	10521	20614
1980	2224	7428	9402
1981	2176	3567	5350
1982	1741	7490	14361

<sup>22</sup> Occorre tenere presente che in certi casi variazioni improvvise possono essere collegate a mutamenti nei criteri di rilevazione dei dati sui conflitti, come all'inizio degli anni '80 negli Stati Uniti, o nei '90 in Danimarca. Ma questi mutamenti, pur importanti, non spiegano interamente le tendenze evidenziate dalla Tab. 2 (Bordogna e Cella 2002).

1983	1550	4625	10328
1984	1759	3540	3973
1985	1336	1224	1380
1986	1462	2940	4593
1987	1146	1473	2518
1988	1767	1609	2136
1989	1295	2108	2625
1990	1094	1634	4534
1991	784	750	1447
1992	895	621	701
1993	1047	848	1100
1994	858	745	956
1995	545	445	796
1996	904	1689	1689
1997	920	718	1019
1998	1097	386	476
1999	753	935	796
2000	964	668	764
2001	741	1065	880
2002	612	889	763
2003	699	908	716
2004	738	695	604
2005	654	961	794
2006	549	417	394
2007	654	882	790
2008	613	667	632
2009**	197	53	61

Fonte: Istat, *Annuario Statistico Italiano*, Roma, anni vari.

Le ore di sciopero, fornite dall'Istat, sono trasformate in giorni persi dividendo per 8.

\* Dal 2004 l'Istat non fornisce più i dati relativi ai conflitti per motivi estranei al rapporto di lavoro, che forniva dal 1975 in una serie separata.

\*\* Dato provvisorio, gennaio-marzo 2009.

**Tab. 2. Livelli di conflittualità. Medie annuali (1950-2008)**

Frequenza: scioperi per milione di occupati

	DK	FR*	GER	IT	SW	NL	UK	USA
		Loc+Gen						
1950-59	12,5	115,5	n.a.	92,6	7,1	16,9	89,1	68,6
1960-69	15,9	85,9	n.a.	170,9	4,9	11,2	100,3	57,6
1970-79	66,3	168,4	n.a.	192,0	21,7	6,7	105,4	60,6
1980-89	92,5	101,2	n.a.	79,5	28,3	4,5	45,6	6,9
1990-99	216,3	76,2	n.a.	42,9	7,0	2,9	10,3	0,3
2000-08	282,8	n.a.	n.a.	31,5	2,4	2,5	5,6	0,2

Partecipazione relativa: scioperanti per 1000 occupati								
1950-59	5,7	83,1	6,0	117,9	2,0	3,6	27,8	35,8
1960-69	13,6	118,5	3,1	175,9	1,3	4,1	55,7	25,2
1970-79	39,6	86,6	7,6	456,9	5,1	5,9	65,2	26,7
1980-89	40,0	20,9	5,2	320,2	28,6	4,1	42,3	5,8
1990-99	39,3	14,5	6,6	90,7	7,3	4,7	7,7	2,2
2000-08	24,4**	n.a.	3,3	67,8	2,9	4,2	14,8	1,0

Volume:giorni persi per 1000 occupati								
1950-59	62,9	315,5	47,5	301,5	49,2	19,4	135,9	550,2
1960-69	129,4	138,5	12,0	730,5	14,7	16,7	145,7	382,3
1970-79	212,4	167,8	44,7	1041,0	41,1	35,7	521,6	457,1
1980-89	153,3	61,7	22,9	433,3	167,8	12,8	292,8	132,0
1990-99	151,5	31,2	10,5	110,6	44,3	19,3	25,0	37,0
2000-08	33,8**	n.a.	4,3	62,9	20,2	8,0	25,5	27,9

\*: Data for 1968 not included.

\*\* : 2000-07.

Fonte: ILO, *Yearbook of Labor Statistics*, Ginevra, anni vari

(dal 1970 disponibile all'indirizzo: <http://laborsta.ilo.org/>)

Prima del 1970, sono state utilizzate le elaborazioni di Edwards e Hyman (1994, Tab. 10.2); successivamente quelle in Bordogna e Cella (2002); dal 2000 nostre elaborazioni.

## 2. Rappresentanza, partecipazione e bilateralità

### *2.1 Il dibattito sul tema delle regole rispetto alla rappresentanza e alla rappresentatività*

Come abbiamo osservato nella sezione 1.1., il tema della rappresentanza e rappresentatività, e delle regole per disciplinare questa materia, insieme alla questione dell'equilibrio tra i livelli contrattuali, è stato uno degli scogli più difficili da superare per arrivare nel maggio 2008 alla piattaforma sindacale unitaria sulla riforma del modello contrattuale. Dopo una stagione in cui il dibattito tra esperti e protagonisti si era sviluppato in maniera vivace, nel biennio in esame, raggiunto l'accordo tra le maggiori confederazioni, esso è stato piuttosto limitato. In Parlamento, nel corso della XVI legislatura, sono stati depositati un Disegno di Legge (n. 1337) al Senato della Repubblica, nel gennaio 2009, primo firmatario Nerozzi del Partito Democratico, ed una Proposta di Legge (n. 2382) alla Camera dei Deputati, nell'aprile 2009, primo firmatario Zazzera, dell'Italia dei Valori. Nel novembre 2009, infine, il sen. Ichino ed altri 54 senatori del Partito Democratico hanno presentato un disegno di legge, "Codice dei rapporti sindacali. Modifiche al libro V del codice civile", che, intervenendo in tema

regolazione delle rappresentanze sindacali e delle loro prerogative nel codice civile, in connessione agli ultimi tre commi dell'art. 39 della Costituzione, ovviamente riguarda anche il tema della rappresentanza e rappresentatività. Ma nessun provvedimento legislativo in materia è stato adottato fino a tutto aprile 2010.

L'evento probabilmente di maggior rilievo nel corso del biennio in esame è, da un lato, proprio l'intesa raggiunta tra le tre maggiori confederazioni sindacali, dopo anni di più o meno aspre contrapposizioni sul tema, e, dall'altro, il sostanziale nulla di fatto in materia nell'Accordo Quadro del 22 gennaio 2009 e nel successivo Accordo Interconfederale Confindustria. E' utile mettere a fuoco brevemente questi aspetti, già peraltro richiamati nelle sezioni 1.1. e 1.2.. Come si ricorderà, la piattaforma sindacale unitaria indicava nel CNEL l'istituzione incaricata di certificare la rappresentanza e rappresentatività delle relative organizzazioni sindacali nel settore privato, "avvalendosi di specifici comitati con un alto profilo di competenza ed autonomia". Come base della certificazione, sulla falsariga della regolazione vigente nel settore pubblico, indicava poi i dati associativi, "riferiti di norma alla deleghe, come possono essere numericamente rilevati dall'INPS", nonché i risultati elettorali risultanti dai verbali elettorali delle RSU, che "andranno generalizzate dappertutto". Quest'ultimo è in verità un problema tutt'altro che semplice da superare, risolto nel settore pubblico solo attraverso la legge; per la rilevazione delle deleghe veniva invece suggerita la modalità tecnica di realizzazione (un'apposita sezione nelle dichiarazioni aziendali del DM10).

Distinto, ma collegato al tema della rappresentanza e rappresentatività, è quello della 'democrazia sindacale', ovvero delle procedure per la presentazione delle piattaforme sindacali e per l'approvazione degli accordi, sia di livello confederale che categoriale. Anche questo è stato uno dei nodi che ha a lungo bloccato l'intesa tra le maggiori confederazioni, chiamando in causa concezioni diverse del sindacato, come realtà in primo luogo associativa o come movimento dei lavoratori in generale. Ed anche su questo la piattaforma sindacale unitaria del maggio 2008 ha raggiunto una sintesi, o un compromesso, prevedendo procedure precise per quanto riguarda il livello confederale, inclusa la "consultazione certificata" di lavoratori e pensionati per l'approvazione delle ipotesi di accordo, e rimandando ai sindacati di categoria la definizione di specifici regolamenti per i rinnovi contrattuali di categoria "al fine di coinvolgere sia gli iscritti che tutti i lavoratori e le lavoratrici".

Su questi temi, ed in particolare su quello della rappresentanza e rappresentatività, l'Accordo Quadro del 22 gennaio, salvo quanto già stabilito in specifici comparti produttivi, si limita a rimandare a "successivi accordi" di settore e categoriali la definizione entro 3 mesi di "nuove regole in materia di rappresentanza delle parti nella contrattazione collettiva valutando le diverse ipotesi che possono essere adottate con accordo, ivi compresa la certificazione all'INPS dei dati di iscrizione sindacale". Si tratta quindi di una formulazione molto ampia, che rimanda le decisioni in materia ai successivi accordi, senza prendere posizione tra le diverse ipotesi oggetto di valutazione. Il riferimento alla "rappresentanza delle parti nella contrattazione collettiva" sembra peraltro non escludere anche il tema della rappresentanza e

rappresentatività della parte datoriale, sebbene l'accento alla certificazione in sede INPS sia ovviamente rivolto alle iscrizioni sindacali.

Altrettanto scarse sono le indicazioni contenute nell'Accordo Interconfederale Confindustria, dove è semplicemente confermato l'interesse delle parti a rivedere in uno specifico accordo interconfederale "le regole pattizie" che disciplinano la rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, valutando le diverse ipotesi, ivi compresa la certificazione all'INPS dei dati di iscrizione sindacale. Non vengono precisati né i tempi né le ipotesi da valutare, salvo il possibile ricorso ai all'INPS, ma il riferimento alle "regole pattizie" esclude, almeno in prima battuta, interventi di legge in materia, come del resto già nell'Accordo Quadro. Nulla si dice poi sulla democrazia sindacale, che è del resto materia "interna" delle organizzazioni sindacali stesse. Ma è specificato che le parti, ai fini di "un regolato sistema di relazioni industriali", si impegnano a fare rispettare –nell'esercizio del rispettivo "potere di influsso"– tutte le regole liberamente concordate in materia di contrattazione collettiva. Una formulazione, quest'ultima, che viene ripresa, con marginali variazioni, anche nell'Intesa relativa ai comparti del settore pubblico.

Se i riferimenti al tema della rappresentanza e rappresentatività sono scarni nell'AQ e nell'AI Confindustria, essi sono del tutto assenti nell'Intesa sui comparti del settore pubblico. Non senza ragione, d'altro canto, poiché nel settore pubblico il problema è ormai 'risolto' da oltre un decennio, cioè da quando, nel novembre 1997, il d.lgs. 396 ha disciplinato con precisione le norme sulla rappresentatività sindacale, poi recepite nel d.lgs. 165/2001, art. 43. Queste norme non sono state modificate dalla l.15/2009, la cosiddetta riforma Brunetta, e quindi neppure dal d.lgs. 150/2009. Semmai, degna di essere segnalata è una precisazione/modificazione nella tradizionale interpretazione di questa normativa al fine della valutazione della soglia del 51% di rappresentatività richiesta dalla legge per sottoscrivere da parte dell'Aran accordi nella contrattazione collettiva nazionale. Il caso si è presentato a fine 2008 in occasione dei negoziati per il comparto degli enti pubblici non economici, relativamente sia ad alcune code che al rinnovo del secondo biennio economico. Il problema era precisamente di valutare se i sindacati disposti a sottoscrivere l'intesa, tra i quali non c'era la Cgil, raggiungevano o meno la soglia necessaria del 51%, come previsto dalla legge (d.lgs. 165/01, art. 43, comma 3). Secondo il metodo tradizionalmente utilizzato di calcolare questa soglia, ovvero con riferimento alla stessa base considerata per calcolare la rappresentatività (5%) ai fini dell'accesso ai tavoli negoziali, la soglia del 51% non era superata. Se invece la soglia fosse stata calcolata sulla base dei soli sindacati rappresentativi ammessi al tavolo, allora la condizione del 51% sarebbe stata soddisfatta. Interpellato in proposito il Consiglio di Stato da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, il parere fu espresso nel senso che la rappresentatività ai fini della sottoscrizione delle ipotesi di accordo deve essere calcolata, per così dire, a valle della prima selezione dei sindacati rappresentativi, ovvero sulla base (più ristretta) dei sindacati dichiarati rappresentativi in quanto non al di sotto del 5% come media di dato associativo e elettorale. E ciò in virtù dell'argomento secondo il quale, in caso contrario, potrebbe teoricamente verificarsi l'ipotesi che neppure la totalità dei sindacati ammessi al tavolo

raggiunga la soglia del 51% di rappresentatività complessiva, impedendo quindi la stipulazione di qualsiasi accordo.

Su un piano diverso, la questione della rappresentanza/rappresentatività nel settore pubblico è chiamata in causa, sia pure indirettamente, dalle norme della legge 15/2009 e del d.lgs. 150/2009 che prevedono la drastica riduzione del numero dei comparti di contrattazione collettiva, fino ad un massimo di 4, sia per l'area dei dirigenti che del personale non dirigenziale (d.lgs. 150/09, art. 54, che modifica l'art. 40, commi 1-3, del d.lgs. 165/01). Una tale, drastica, riduzione comporta infatti il problema non tanto di una ridefinizione dei criteri di rappresentatività, che non sono modificati, quanto della loro applicazione e della concreta individuazione dei sindacati che risultano essere rappresentativi nelle nuove, assai più ampie, aree di riferimento. Tali problemi sono stati però rinviati per la tornata contrattuale relativa al triennio 2010-2012, che dovrebbe aprirsi nel corso del 2010, dal cosiddetto decreto mille proroghe 2010 (d.l. 30-12-2009, n. 194, convertito in legge 26-2-2010 n. 25, art. 1, comma 20-bis) che, con riferimento alla questione in discorso, ha congelato la situazione alla rappresentatività certificata per il biennio 2008-09, con prevedibile maggiore affollamento dei tavoli contrattuali.

## ***2.2 Bilateralità e innovazioni contrattuali: il ruolo degli enti bilaterali e dei fondi interprofessionali***

Se il tema della riforma del modello contrattuale ha focalizzato l'attenzione di protagonisti e osservatori, ed anche le maggiori controversie tra le organizzazioni sindacali, tuttavia l'ormai non breve esperienza applicativa che ne è seguita, nel rinnovo dei contratti nazionali di categoria, ha visto soluzioni sempre unitarie, con la rilevante eccezione del contratto dei metalmeccanici. E' oggetto di discussione tra le parti se la larga diffusione di esiti unitari sia stata possibile grazie alla fedele applicazione del nuovo modello, o, all'opposto, grazie a soluzioni che se ne distaccano. Al di là delle discussioni in proposito, in questo paragrafo interessa sottolineare lo spazio riservato all'interno dei contratti nazionali alle istituzioni bilaterali di settore o aziendali, talvolta in collegamento con significative innovazioni contrattuali in tema di welfare integrativo e di formazione (per qualche riferimento ai contratti aziendali v. par. 2.5).

L'Accordo quadro sulla riforma del modello contrattuale del 22 gennaio 2009 prevedeva infatti la possibilità, al punto 4, che la contrattazione collettiva nazionale o confederale definisse "ulteriori forme di bilateralità per il funzionamento di servizi integrativi di welfare", una formula sostanzialmente ripresa anche nell'Accordo interconfederale Confindustria con riferimento ai contratti nazionali di categoria (possibilità di "definire ulteriori forme di bilateralità"). Così, in molti casi i contratti di categoria, attraverso gli strumenti della bilateralità, hanno utilizzato questa possibilità per ampliare gli istituti del welfare contrattuale, specie in tema di sanità integrativa, forme di sostegno al reddito e formazione. Sul primo versante, ad esempio, i contratti delle telecomunicazioni e degli alimentaristi prevedono l'attivazione, a partire dal gennaio 2011, di Fondi sanitari integrativi per i dipendenti a tempo indeterminato che

già non usufruiscano di misure simili a livello aziendale. Nelle telecomunicazioni vi è anche la possibilità di estendere la copertura di queste misure ai familiari a carico. Nel settore della carta forme simili sono rinviate, dopo necessari approfondimenti, a fine 2011, mentre nel settore chimico, dove già sono presenti, è stato ridotto il costo a carico del lavoratore (una ricostruzione in. Ufficio Studi Cisl, *I nuovi contratti dagli alimentaristi ai chimici*, Roma: Febbraio 2010, p. 6-7). L'organismo bilaterale di settore gioca un ruolo anche in tema di integrazione del reddito dei dipendenti in situazioni critiche, ovvero di riduzioni prolungate del reddito stesso. Il contratto dei metalmeccanici prevede la costituzione di un apposito Fondo in proposito, attivo dal 2012, con adesione volontaria dei lavoratori e finanziamento a carico delle aziende, a partire dal gennaio 2011, in ragione di 2 euro al mese per lavoratore, e di 1 euro al mese a partire dal gennaio 2012 a carico del dipendente. La possibilità di attivare forme analoghe di sostegno al reddito attraverso gli istituti della bilateralità sono presenti anche nel contratto dei chimici e in quello degli alimentaristi. Nel contratto dei chimici è prevista anche l'estensione di uno strumento già esistente nel settore farmaceutico, Welfarma, per sostenere la riqualificazione e ricollocazione del personale. Anche in tema di formazione è spesso prevista l'attivazione o il rafforzamento delle competenze degli organismi bilaterali di settore, talvolta in collaborazione con Fondimpresa (il fondo paritetico interprofessionale per la formazione continua costituito da Confindustria e Cigl, Cisl e Uil nel 2002), come nei contratti delle telecomunicazioni, dei metalmeccanici, dei chimici.

Oltre alla valorizzazione degli istituti e delle pratiche degli organismi bilaterali di settore o aziendali prevista in diversi contratti collettivi nazionali di lavoro, il ruolo della bilateralità è molto importante anche in alcuni significativi provvedimenti di legge o accordi nazionali del periodo, che ad essi in varia forma e misura rinviano, specie in tema di ammortizzatori sociali in deroga (l. 203/08, legge finanziaria per il 2009, art. 2, comma 36; d.l. 185/2008 convertito in l. 2/2009, art. 19; accordo nazionale 12-2-2009 e vari provvedimenti e accordi regionali), salute e sicurezza sul lavoro (d.lgs. 81/2008, e accordi regionali come quello tra Confindustria Lazio e Cgil, Cisl e Uil del giugno 2009), formazione professionale a favore di inoccupati, disoccupati, lavoratori in mobilità o temporaneamente sospesi (accordo Governo, Regioni, Province autonome e parti sociali del 17 febbraio 2010). Ma questi aspetti sono trattati in maniera più estesa in altre parti del presente Rapporto.

### ***2.3 Il tavolo Governo-Parti sociali sulla partecipazione e le posizioni degli attori sociali***

Nel corso del biennio in esame, il tema della partecipazione dei lavoratori ai risultati e alla vita dell'impresa, nelle sue molteplici forme e dimensioni, ha rivestito notevole importanza, sia nelle relazioni tra le parti sociali che nell'azione del Governo e nelle iniziative parlamentari.



Tra il giugno 2008 e la primavera 2009 sono stati presentati ben quattro disegni di legge in materia, tutti al Senato, due della maggioranza e due dell'opposizione, mentre il Governo si è astenuto dal presentare una propria proposta legislativa, ritenendo preferibile lasciare l'iniziativa sia alle forze parlamentari che alle forze sociali. Questi i disegni di legge presentati: disegno di legge Castro (altri firmatari De Eccher, Collino, Saia e Longo), del PdL, 19 giugno 2008, n. 803, "Misure a favore della partecipazione dei lavoratori", composto di 3 articoli; disegno di legge Treu (altri firmatari Roilo, Adragna, Biondelli, Ghedini, Nerozzi, Passoni e Blazina), del PD, 30 luglio 2008, n. 964, "Disposizioni in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, nonché di partecipazione azionaria dei dipendenti", composto di 25 articoli; disegno di legge Bonfrisco e Casoli, del PdL, 30 dicembre 2008, n. 1307, "Delega al Governo per la promozione della partecipazione dei lavoratori alla proprietà e alla gestione delle imprese", composto di 3 articoli; disegno di legge Adragna, del PD, 27 aprile 2009, n. 1531, "Norme per l'attuazione dell'articolo 46 della Costituzione sulla collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende", composto di 7 articoli. Questi disegni di legge hanno diversa portata e ampiezza, come si evince anche dal numero degli articoli di cui sono composti; ma tutti, in misura e con accenti diversi, coprono sia l'ampio tema della partecipazione organizzativo-gestionale, a partire dai diritti di informazione e consultazione dei lavoratori fino alla partecipazione al consiglio di sorveglianza, sia quello più specifico della partecipazione economico-finanziaria e dell'azionariato dei dipendenti. Infine, nel mese di maggio 2009, sempre al Senato, alla Commissione Lavoro e Previdenza Sociale, viene presentato dal Sen. Ichino, in qualità di relatore sui progetti appena sopra ricordati e per incarico congiunto di maggioranza e opposizione, un testo unificato come contributo ad una possibile soluzione bipartisan, "Bozza provvisoria di testo unificato in materia di partecipazione dei lavoratori nell'impresa", composto di 5 articoli. La bozza in questione, anch'essa concernente sia la partecipazione economico-finanziaria che la partecipazione organizzativo-gestionale, inclusa l'eventuale partecipazione al consiglio di sorveglianza, prospetta un'ampia gamma di possibili forme partecipative (9 forme, con diverso grado di intensità), lasciando alla contrattazione tra le parti la libertà di decidere in proposito a seconda delle concrete circostanze dell'impresa interessata. In questo ambito, il testo unificato si occupa anche di temi, come le rappresentanze sindacali in azienda e il referendum di impresa, ritenuti da alcuni osservatori estranei al tema della partecipazione in senso stretto (v. ad es. alcuni interventi al Convegno organizzato dalla rivista *Diritto delle Relazioni Industriali* presso il CNEL, 21-10-2009). Su tale testo, in ogni caso, il 20 maggio si è aperta la discussione in Commissione, mentre nel corso dell'estate si sono registrate dapprima una presa di posizione da parte del ministro Tremonti favorevole alla partecipazione dei lavoratori agli utili dell'impresa, e quindi, all'inizio di settembre, una convocazione di imprese e sindacati da parte del Ministro del Lavoro, Sacconi, con l'invito a predisporre un "avviso comune" in materia.

Esattamente tre mesi dopo la convocazione da parte del Ministro, il 9 dicembre 2009 un ampio numero di organizzazioni sindacali e imprenditoriali -33 per l'esattezza, comprese Confindustria, Confapi, Confcommercio, Confesercenti, tutte le

organizzazioni dell'artigianato, ABI, Confagricoltura, la Lega delle Cooperative e Confcooperative- hanno sottoscritto un "Avviso comune in materia di partecipazione". La Cgil non ha sottoscritto il documento, sottolineando sia il carattere non prioritario del tema, nel drammatico contesto della crisi economica in corso, sia l'esigenza di affrontare la questione della partecipazione finanziaria, senza negarne pregiudizialmente la legittimità, in un più ampio orizzonte strategico, comprensivo dei temi della democrazia industriale ed economica e dei modelli di *governance* delle imprese. La stessa Cgil ha però mostrato apprezzamento per il metodo seguito dal Ministro, e si è resa disponibile a partecipare al tavolo tecnico e di monitoraggio delle pratiche partecipative in atto, previsto dallo stesso avviso comune.

Tre sono i punti di merito su cui le parti firmatarie hanno convenuto:

- l'avvio, nei 12 mesi successivi all'avviso comune, di un monitoraggio e, dove necessario, di un accompagnamento delle pratiche partecipative in atto, "alla stregua della normativa legale e contrattuale vigente";
- la richiesta al Governo e al Parlamento di astenersi per 12 mesi da ogni iniziativa legislativa in materia, al fine di valutare, alla luce dei risultati del monitoraggio, "se e quali iniziative normative siano eventualmente necessarie a sostegno della partecipazione dei lavoratori";
- l'affidamento al Ministero del Lavoro di un ruolo di assistenza tecnica per la ricognizione del quadro normativo vigente, così da definire in modo condiviso l'attuale 'Codice della partecipazione', sulla base del quale condurre il monitoraggio delle buone pratiche e delle esperienze in materia partecipativa.

L'aver raggiunto un avviso comune in materia, con l'adesione di così numerose organizzazioni, anche sul versante imprenditoriale, e con alcune non scontate affermazioni in premessa, è un fatto rilevante in sé, dopo anni di discussioni e convegni dedicati al tema, seguiti da scarsi risultati. Tuttavia il contenuto dell'intesa sembra insieme tanto lato, così da non escludere ipotesi partecipative diverse, quanto prudente e poco vincolante (sospendere ogni iniziativa legislativa per un anno "al fine di consentire di valutare se e quali iniziative normative siano *eventualmente* necessarie..." enfasi aggiunta). Una prudenza frutto probabilmente di visioni contrastanti tra i firmatari stessi dell'avviso comune, alcuni dei quali, specie sul versante imprenditoriale, pur disponibili ad affrontare il tema, hanno tenuto a circoscriverne la portata e a negare l'urgenza di provvedimenti modificativi del quadro normativo vigente, sia in tema di partecipazione organizzativa e gestionale che di partecipazione azionaria. In questo senso si era espressa in particolare Confindustria, in un dibattito sul tema svoltosi a Roma, all'Università Luiss, pochi giorni prima della firma dell'avviso comune. Nello stesso dibattito la Cgil, per bocca del segretario confederale Agostino Megale, aveva espresso la posizione sopra ricordata, di non contrarietà pregiudiziale al tema, inclusa la partecipazione finanziaria, ma nel quadro di una più ampia prospettiva comprendente la dimensione della democrazia industriale ed economica. La Cisl, da parte sua, aveva tenuto una conferenza internazionale alla fine di ottobre 2009, nella quale avevano trovato espressione gli orientamenti di questa organizzazione da tempo favorevoli al tema in questione, anche nelle sue varianti a maggiore intensità, con la sottolineatura, da

parte del segretario confederale Petriccioli, delle opportunità a suo avviso offerte dalla riforma degli assetti contrattuali per allargare le maglie della partecipazione a livello territoriale e aziendale<sup>23</sup>. Non distante dalle posizioni della Cisl è anche la Uil. Sul versante datoriale, una maggiore apertura al tema ha caratterizzato la posizione delle associazioni dell'artigianato e della piccola impresa, riflettendosi probabilmente in ciò una consolidata esperienza sul terreno della bilateralità.

Pur con questi limiti e con queste diversità di accenti, resta il fatto significativo che un avviso comune è stato raggiunto e sottoscritto dalla quasi totalità delle associazioni rappresentative degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, aprendo così la strada, secondo modalità non distanti dal cosiddetto 'metodo aperto di coordinamento' di impronta comunitaria, ad un percorso i cui eventuali frutti potranno essere valutati in un futuro non lontano. Un percorso al quale anche la Cgil ha dichiarato il proprio interesse a partecipare.

## ***2.4 Partecipazione economica e finanziaria: le proposte legislative in campo***

La partecipazione economica e finanziaria è una componente molto significativa, ancorché parziale, del più generale tema del coinvolgimento e della partecipazione dei lavoratori ai risultati e alla vita dell'impresa, considerato nel paragrafo precedente. Essa può assumere modalità diverse, dalla partecipazione ai risultati economici e agli utili, alla partecipazione al capitale societario, in via individuale o collettiva, con o senza rappresentanza negli organismi di vertice dell'impresa (consiglio di sorveglianza o consiglio di amministrazione). La prima modalità è collegata alla retribuzione, nella forma di una componente aggiuntiva e variabile alla retribuzione fissa, legata agli utili o a risultati di produttività e simili, spesso prevista dai contratti collettivi (*profit sharing*, *gain sharing*, bonus variabili); il cosiddetto 'salario partecipativo' previsto dal Protocollo sulla politica dei redditi del 1993 per la contrattazione di secondo livello, e riconfermato negli accordi sugli assetti contrattuali del 2009, rientra in questa modalità. La seconda è invece distinta dalla retribuzione e comporta una partecipazione alla proprietà e al capitale di rischio (azionariato dei dipendenti; *share ownership*), con i possibili vantaggi, e rischi, connessi al possesso delle azioni, quali dividendi, plusvalenze, ecc.. Quando l'azionariato dei dipendenti avviene in via collettiva, ed è collegato ad una qualche forma di partecipazione agli organi societari, questa modalità di partecipazione economico-finanziaria si incontra con i temi della democrazia industriale, della *governance* dell'impresa e della partecipazione alla formazione delle decisioni.

---

<sup>23</sup> "Partecipazione e responsabilità" era anche il tema ufficiale del Congresso della Cisl tenuto nel 2009, un tema che aveva registrato una posizione convergente da parte del Governo, ed una disponibilità da parte del Presidente di Confindustria Emma Marcegaglia.

L'interesse a questa dimensione della partecipazione, con particolare riferimento alla partecipazione azionaria, è stato ravvivato, nel biennio in esame, da alcuni importanti eventi verificatisi in ambito sia internazionale che nazionale. Eventi come la vicenda Fiat-Chrysler, in cui il sindacato dell'auto americano, per contribuire a salvare l'azienda, ha ricevuto una quota azionaria del 55% quale corrispettivo dei fondi pensionistici e sanitari non più finanziati, a fronte di un rappresentante nel consiglio di amministrazione (Baglioni 2009). O la novità di orientamenti dei sindacati tedeschi (IG Metal), in precedenza molto scettici, verso una maggiore apertura nei confronti della partecipazione finanziaria come complemento della codeterminazione, e come strategia per rompere una situazione di debolezza della contrattazione collettiva, specie nell'ambito dei processi di ristrutturazione dell'industria automobilistica del paese (Cilento 2009). O, ancora, la proposta discussa in Francia relativa ad una migliore ripartizione degli utili delle imprese tra investimenti, azionisti e dipendenti, sulla base di un rapporto preparato da Jean Philippe Cotis (Baglioni 2009). Per altro verso, a richiamare l'attenzione sul tema ha contribuito anche la vicenda dell'Alitalia, con le traversie e penalizzazioni conosciute dai dipendenti-azionisti della Compagnia, precedentemente destinatari, nell'ambito di un piano di ricapitalizzazione, di azioni assegnate gratuitamente dall'azienda in seguito agli accordi sindacali del 1996 e 2002, come compensazione per i sacrifici salariali, normativi e occupazionali.

Tutti i casi aziendali appena richiamati sono collegati a situazioni di crisi e a processi di ristrutturazione, e mirano a salvare (almeno in parte) i livelli occupazionali e in certo senso a "trasformare i sacrifici dei lavoratori in proprietà", mentre l'impresa riceve benefici finanziari (Cilento 2009). In precedenza, esperienze di partecipazione finanziaria dei lavoratori si sono verificate in connessione con i processi di privatizzazione di aziende di proprietà pubblica, come ad esempio nel caso della Dalmine, di Telecom, delle banche pubbliche, dell'Ina e altri ancora. Ma il tema della partecipazione economico-finanziaria, ed in particolare dell'azionariato dei lavoratori, non è circoscritto solo a contesti siffatti (crisi, ristrutturazioni, privatizzazioni), potendo rientrare in una strategia insieme sindacale e aziendale, volta da un lato, sul versante sindacale, a superare i limiti che incontra la tradizionale azione contrattuale acquisitiva (Baglioni, 2008), e dall'altro, sul versante datoriale, a rispondere a finalità di fidelizzazione e *commitment* dei dipendenti, di condivisione di una scommessa congiunta sul successo dell'impresa, in un quadro concorrenziale sempre più impegnativo. Ma manca al presente una chiara e completa regolazione legislativa della materia, al di là delle norme contenute nel Codice civile relative alla partecipazione agli utili da parte dei dipendenti (art. 2099, 2102), all'assegnazione gratuita di azioni da parte di una S.p.A. (art. 2349) o all'offerta aziendale di azioni di nuova emissione ai lavoratori (art. 2358 e 2441) (Caragnano 2009b). Norme che, in ogni caso, privilegiano una impostazione fortemente individualistica dell'azionariato dei dipendenti.

Non sorprende quindi che tutte le proposte legislative ricordate nella sezione precedente affrontino il tema in questione, pur con accenti diversi riguardo sia allo spazio assegnato a questa dimensione della partecipazione (molto articolata ed estesa nella proposta Treu, ad esempio, e molto sintetica nella proposta Castro), sia alle concrete soluzioni

prospettate. Un esame dettagliato delle singole proposte, degli aspetti comuni come delle relative specificità, va oltre i limiti di questo *Rapporto*. Qui è giocoforza limitarsi a pochi cenni sintetici relativamente ai punti salienti in discussione, con riferimento soprattutto alla proposta di testo unificato elaborato dal Sen. Ichino. I punti principali riguardano lo strumento normativo da adottare, il rapporto con la contrattazione collettiva, l'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo, gli strumenti di partecipazione e le caratteristiche dei piani di azionariato, la presenza o meno di agevolazioni fiscali e contributive per incentivare l'azionariato dei dipendenti (Caragnano 2009a).

Innanzitutto, quanto allo strumento normativo da utilizzare, la bozza di testo unificato - in sintonia con le proposte Castro, Treu e Adragna - ritiene preferibile scartare l'opzione della delega al Governo, come indicato invece nella proposta Bonfrisco-Casoli. In secondo luogo, riprendendo indicazioni presenti nelle proposte Castro e Treu, il testo non impone un modello unico di partecipazione, anche finanziaria, ma valorizza fortemente l'autonomia collettiva e la contrattazione tra le parti, a livello aziendale, come sede per l'individuazione delle specifiche modalità di attuazione. In tale ambito, il testo unificato si caratterizza per specificare norme in relazione alla rappresentatività degli organismi che possono sottoscrivere accordi istitutivi di forme di partecipazione economico-finanziaria, tema che non è invece presente nelle altre proposte di legge. Circa i destinatari dei piani di partecipazione finanziaria, tutte le proposte fanno ovviamente riferimento ai dipendenti dell'impresa, ma si differenziano per specificare o meno se sono inclusi anche i lavoratori a tempo parziale, quelli con contratto a tempo determinato, con contratto di somministrazione, i lavoratori a progetto, i dipendenti a riposo, mentre sono in genere esclusi i lavoratori in prova. La platea più ampia di destinatari - potenzialmente inclusiva, previo accordo con le RSA o RSU, anche dei lavoratori di società controllate, controllanti o collegate - sembra quella indicata nel progetto Treu. Il testo unificato Ichino fa riferimento ai dipendenti dell'impresa, senza ulteriori specificazioni.

Quanto agli strumenti per realizzare i piani di partecipazione, le indicazioni contenute nelle proposte di legge vanno dalle associazioni di lavoratori-azionisti con finalità di utilizzo non speculativo delle azioni e di esercizio della rappresentanza collettiva a livello societario (Castro), alla costituzione di Sicav, società di investimento a capitale variabile (Treu; Bonfrisco, Casoli), alla creazione di fondazioni (Adragna). La proposta Ichino lascia aperte tutte queste possibilità, prevedendo che l'accesso privilegiato dei dipendenti al possesso di azioni o quote di capitale dell'impresa possa avvenire "direttamente o mediante la costituzione di apposite società di investimento, o fondazioni, o associazioni alle quali i dipendenti possano partecipare", associazioni che abbiano tra i propri scopi un utilizzo non speculativo delle azioni e l'esercizio della rappresentanza collettiva nel governo dell'impresa.

Per aderire ai piani azionari, alcune delle proposte di legge prevedono la possibilità di utilizzare il trattamento di fine rapporto o quote-parti della retribuzione. Così la proposta Treu prevede che il dipendente possa chiedere un'anticipazione del trattamento di fine rapporto, in misura stabilita nei contratti collettivi, e che, sulla base di apposite

previsioni contrattuali, sia possibile destinare una parte della retribuzione integrativa o incentivante, entro una certa quota (15%) della retribuzione globale di fatto. La possibilità di finanziare i piani di azionariato con quote di trattamento di fine rapporto è prevista anche nel progetto Bonfrisco-Casoli, mentre il disegno di legge Adragna prevede la possibilità di convertire premi di risultato o di produzione in azioni. Il testo unificato di Ichino prevede la possibilità che una quota di retribuzione del dipendente, destinata a maturare in un tempo futuro, sia costituita da partecipazioni azionarie o quote di capitale o diritti di opzione sulle stesse.

Infine, tutte le proposte di legge, ed il testo unificato Ichino, ad eccezione della proposta Castro, prevedono agevolazioni fiscali e/o contributive per favorire l'azionariato dei dipendenti.

Per concludere, tutti i disegni di legge proposti, e la bozza di testo unificato elaborata dal Senatore Ichino, si propongono di regolare in maniera organica la materia della partecipazione economico-finanziaria dei dipendenti, correggendo (sia pure con accenti diversi) l'impostazione individualistica propria della regolazione prevista dalle norme vigenti, specie del codice civile. Anche su questo terreno, in ogni caso, molto utile potrà rivelarsi la previsione contenuta nell'avviso comune del 9 dicembre 2009 circa le attività di ricognizione e monitoraggio delle esperienze partecipative realizzatesi nel nostro Paese negli anni recenti.

## ***2.5 Alcune buone prassi in imprese di diversa dimensione***

Un accordo aziendale che ha certamente richiamato l'attenzione nel periodo in esame, e che può essere considerato un esempio di buona prassi, è quello stipulato tra il Gruppo Luxottica e Filtea-Cgil, Femca-Cisl e Uilta-Uil nel febbraio 2009. Come dice il titolo stesso dell'accordo, "Sistema di welfare aziendale per i dipendenti e le loro famiglie in Italia", si tratta di un'intesa che ha come oggetto la fornitura di benefici non monetari, ma di consistente valore economico, a circa 7800 operai e impiegati dei 6 insediamenti industriali del Gruppo in Italia. E' da sottolineare che tali benefici non sono sostitutivi, ma integrano quelli della contrattazione di secondo livello, oltre che ovviamente quelli della contrattazione nazionale, contribuendo a salvaguardare il potere d'acquisto dei lavoratori, non più tutelabile –recita l'accordo- "solo attraverso i tradizionali interventi sulla retribuzione fissa o variabile". Tali benefici riguardano, ad esempio, incentivi alla formazione, al merito e alla mobilità sociale dei figli dei dipendenti, attraverso l'offerta di borse di studio; accordi con catene di distribuzione al dettaglio per l'acquisto di beni di consumo primario; convenzioni con centri di medicina preventiva e diagnostica; cure odontoiatriche, pediatriche e specialistiche; aiuti per l'uso dei mezzi di trasporto, ed altre misure ancora. L'accordo, con un esplicito richiamo ai "meccanismi di governance ispirati al principio di bilateralità", prevede che l'individuazione della priorità degli ambiti di intervento e la definizione precisa dei benefici da erogare venga concordata tra la Direzione aziendale e il Coordinamento sindacale di gruppo, e venga gestita congiuntamente con le Organizzazioni sindacali e le Rsu di stabilimento.

L'accordo prevede altresì che il sistema sia collegato a indicatori di Qualità della produzione, "aggiuntivi e innovativi rispetto a quanto già in essere", con la previsione di generare "un valore equivalente di 2,3-2,6 milioni di euro annui, da distribuire ai dipendenti e alle loro famiglie", a cominciare dal mese di maggio 2009. L'intesa, sottoscritta da tutte e tre le federazioni sindacali affiliate alle maggiori confederazioni, è stata accolta con grande favore dai dirigenti interessati, soddisfatti anche dell'impegno, già ricordato, che la somma messa a disposizione non intaccasse il rinnovo del contratto integrativo<sup>24</sup>. Si può dire, per concludere, che si tratta di un esempio di buona prassi sia sul terreno delle politiche di welfare aziendale sia su quello della partecipazione e della bilateralità.

Sul terreno della formazione possono essere segnalati alcuni accordi aziendali nella provincia di Brescia. Alla acciaieria Ori Martin, ad esempio, nel luglio 2008 sono state concordate misure che collegano incentivi economici e partecipazione a corsi di formazione per migliorare la preparazione e professionalità dei dipendenti. Gli incentivi, dell'importo di circa 600 euro l'anno, sono collegati sia alle ore di partecipazione che ai risultati delle prove di verifica dei corsi. L'oggetto dei corsi di formazione è primariamente il tema della sicurezza e dell'ambiente di lavoro, ma è dato ascolto anche alle esigenze ed aspirazioni dei partecipanti. A tutto il 2009 circa 400 lavoratori hanno partecipato a questa iniziativa. Da notare che il premio di formazione alla sicurezza, istituito nel 2008, è distinto ed indipendente da quello, preesistente, alla formazione permanente, del valore massimo di 200 euro lordi annui pro-capite. Un altro accordo in tema di formazione, in questo caso dei lavoratori stranieri, è quello raggiunto alla Barattieri trattamenti termici, sempre in provincia di Brescia, che prevede la disponibilità dell'azienda ad erogare una somma una tantum di 300 euro per ogni lavoratore straniero che, al di fuori dell'orario di lavoro, dimostri di avere partecipato a corsi di alfabetizzazione o di lingua italiana, e di aver conseguito un diploma o un attestato da enti di formazione riconosciuti dalla Regione Lombardia.

In tema di partecipazione economico-finanziaria, ed in particolare di azionariato dei dipendenti, si segnala l'accordo sulla partecipazione azionaria dei dipendenti della Metalcam SpA., azienda operante nel settore della forgiatura di componenti in acciaio con oltre un secolo di storia, localizzata a Breno nella provincia di Brescia, con 240 dipendenti nel 2008 (340 con le controllate), storicamente controllata dalla Carlo Tassara SpA fino all'ingresso di un fondo di private equity nel 2008. Si tratta in verità di un accordo tra l'azienda, da un lato, la Rsu, Fiom-Cgil e Fim-Cisl, dall'altro, siglato all'inizio del 2007, a conclusione di un progetto avviato già nel 2006 (quindi precedente al biennio oggetto di questo *Rapporto*), su iniziativa del management e accolto dalla proprietà. L'attenzione ai temi della partecipazione dei lavoratori è una tradizione dell'azienda, dove già nel 1987 era stato introdotto un premio di risultato. L'accordo prevede la possibilità per tutti i dipendenti a tempo indeterminato -senza distinzione tra

---

<sup>24</sup> V. dichiarazioni riportate in *Il Sole-24 Ore*, 13-2-2009, articolo di Roberto Iotti. Valeria Fedeli, segretaria generale della Filtea-Cgil, ad esempio, dichiara: "alla luce poi della partecipazione all'iniziativa e degli obiettivi nel loro complesso, possiamo dire che questa è una sfida che ci appartiene in toto", auspicandone una estensione ad altre imprese del sistema moda.

operai, impiegati, tecnici e dirigenti- di partecipare (volontariamente) ad una società costituita appositamente, con la denominazione sociale di Lavoro SpA, per l'acquisto del 10% delle azioni di Metalcam da Carlo Tassara SpA ad un prezzo complessivo di 15 milioni di euro. Per l'investimento in Lavoro SpA, i lavoratori hanno facoltà di utilizzare il Tfr maturato in azienda, e diritto di recedere dalla società in alcuni casi. Lavoro SpA ha il diritto di nominare un componente nel Consiglio di Amministrazione di Metalcam SpA, mentre quest'ultima ha l'obbligo di distribuire dividendi annuali. Dentro Lavoro SpA il voto è capitario sulle decisioni importanti, e sono previste procedure di informazione periodica delle Organizzazioni sindacali e della Rsu sul bilancio ed altre materie, al fine di consentire il monitoraggio costante dell'andamento del progetto di azionariato collettivo. Da sottolineare che il progetto in non è legato a rinnovi contrattuali ma ad un orientamento di responsabilità sociale dell'azienda, e ad esso hanno aderito unitariamente tutti i sindacati, nonostante differenze durante il percorso di definizione e grazie anche al fatto che l'accordo definitivo di inizio 2007 ha tenuto conto di alcune proposte avanzate dai sindacati. Il progetto è stato confermato anche dopo l'ingresso del fondo di Private equity nel 2008, sebbene con alcuni cambiamenti nel piano economico-finanziario ed una diversa politica dei dividendi di Metalcam.

Infine, decisamente innovativo sembra l'accordo stipulato nel luglio 2009 tra il gruppo industriale romano di informatica Almaviva, con 17 mila dipendenti in 39 sedi in Italia e 630 milioni di euro di fatturato, e le Rsu di Fiom, Fim e Uilm. L'accordo prevede un legame tra premio di risultato ed un complesso progetto di risparmio energetico aziendale. Questa singolare combinazione ha iniziato a prendere forma nel dicembre 2008, quando le trattative per il rinnovo del contratto aziendale, in corso da un anno, si erano arenate sul tema del premio di risultato. A quel punto la Rsu avanzò l'idea di promuovere un progetto di risparmio energetico anche per liberare risorse da utilizzare per il premio di risultato. Incontrato il consenso della Direzione, che già aveva in corso uno studio in materia, fu a maggio 2009 un Green Team misto Azienda-Rsu per elaborare un piano complessivo ed avviare i primi interventi concreti, a cominciare dalla sede di Casalboccione per poi estendersi anche ad altre sedi. Il Green Team congiunto mantiene il compito di indirizzo e di coordinamento delle iniziative in materia, che seguono ovviamente un percorso distinto dalle normali relazioni sindacali. Ma questo progetto ha consentito anche di sbloccare le trattative per il rinnovo del contratto aziendale, raggiunto il 3 luglio 2009, con la previsione di un premio di risultato per il 25% legato a parametri di efficienza e risparmio energetico e di miglioramento dei processi aziendali.



## SEZIONE QUARTA

### Evoluzione della contrattazione nel 2008-2009<sup>1</sup>

#### 1. Indicatori della contrattazione

Primi elementi di riflessione sull'evoluzione della contrattazione collettiva possono derivare dalla considerazione di alcuni indicatori sintomatici, che nella successiva esposizione verranno illustrati alla luce di dati raccolti dall'Istat nell'ambito della propria indagine periodica sulle retribuzioni contrattuali ed elaborati nel Rapporto per il Cnel di Monitor Lavoro<sup>2</sup>.

Un primo elemento di valutazione deriva dalla verifica delle *ore non lavorate* per conflitti-scioperi originati dal rapporto di lavoro, che hanno fatto segnare – nel biennio considerato - una significativa riduzione in termini di lavoratori coinvolti e di ore di lavoro perse. Benché i dati forniti siano, per il 2009, non definitivi, è, comunque, possibile segnalare un trend che, pur in presenza di una crisi economica significativa, vede ridurre progressivamente gli indicatori del conflitto.

Conflitti di lavoro, lavoratori partecipanti e ore di sciopero

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (dati non definitivi)
Conflitti originati dal rapporto di lavoro								
Conflitti (unità)	612	697	738	654	586	667	621	n.d.
Lavoratori partecipanti (in migliaia)	889	908	695	961	467	906	669	n.d.
Ore di lavoro perse (in migliaia)	6.105	5.731	4.890	6348	3.883	6.508	5.059	2.600

<sup>1</sup> Nella redazione della presente sezione si è anche tenuto conto dei seguenti Rapporti sulla contrattazione pubblica e privata, redatti per il Cnel:

- Irsi, *Rapporto sulla contrattazione collettiva nel settore del lavoro pubblico: la tornata nazionale 2006-2009 e la contrattazione di secondo livello 2008-2009*;

- Monitor lavoro, *Rapporto sulla contrattazione collettiva nazionale di categoria nel settore privato nel 2009*;

- Monitor lavoro, *Tendenze della contrattazione aziendale nelle imprese del campione Cnel*.

<sup>2</sup> V. Monitor lavoro, *Rapporto per il Cnel, Contrattazione collettiva del settore privato nel 2009*

Di estremo interesse risultano, poi, altri indicatori elaborati dall'Istat, relativi alla "tensione contrattuale", i quali consentono di valutare la tempestività del rispetto delle scadenze contrattuali.

Un primo indicatore è costituito dalla quota di dipendenti che attendono il rinnovo del contratto, divisi per settore; come precisato dall'Istat, l'indicatore misura la diffusione della condizione di vacanza contrattuale, poiché indica quante persone sul totale sono prive di un contratto in vigore. Ebbene, nel corso del 2009 si registra – per la prima volta rispetto ai precedenti anni – una riduzione estremamente significativa di dipendenti con contratto scaduto.

Settore	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dipendenti in attesa di rinnovo (incidenze percentuali)								
Agricoltura	55,9	0,0	1,8	0,0	47,9	0,0	3,3	0,0
Industria	4,8	16,1	13,9	45,9	14,8	24,7	17,3	2,2
Servizi destinabili alla vendita	40,1	64,7	46,7	17,5	42,1	82,9	37,3	17,9
Pubblica amministrazione	93,6	67,7	98,7	81,4	100,0	88,0	100,0	38,1
Totale	39,4	44,1	44,2	42,5	45,1	58,2	43,2	16,1

Un analogo effetto positivo si registra, sempre nell'anno 2009, con riferimento al numero di mesi di attesa del contratto in rapporto ai dipendenti.

In proposito rileva un secondo indicatore di "tensione contrattuale", il quale – secondo le indicazioni Istat – illustra il rapporto tra il monte dei mesi di vacanza contrattuale (calcolato come ammontare complessivo di mesi di vacanza contrattuale per l'insieme dei dipendenti in attesa di rinnovo) e i dipendenti coinvolti direttamente; questa variante, consente di quantificare e segnalare l'intensità dell'attesa per chi aspetta il rinnovo del contratto.

Settore	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mesi di vacanza contrattuale per dipendente								
Agricoltura	2,2	0,0	0,1	0,0	1,7	0,0	0,1	0,0
Industria	0,2	0,4	0,4	2,9	0,5	1,0	0,8	0,1
Servizi destinabili alla vendita	4,1	6,2	5,8	2,0	3,7	8,8	5,5	3,1
Pubblica amministrazione	6,4	12,1	9,2	15,0	10,4	15,7	9,3	6,4
Totale	3,0	5,1	4,3	5,2	3,9	7,0	4,4	2,6

Per quanto attiene, poi, alla dinamica delle retribuzioni contrattuali, il rapporto di Monitor Lavoro redatto per il Cnel mostra come, nel corso degli anni considerati, essa risulti complessivamente allineata con la crescita dell'inflazione reale; merita però di essere segnalato che nel 2009, a causa della significativa riduzione della domanda di beni di consumo e di investimento (in connessione con la caduta dei prezzi a livello

internazionale), l'inflazione è scesa allo 0,8% medio annuo, mentre la dinamica retributiva resta quella che incorporava le previsioni di inflazione anteriori alla crisi ed il recupero del potere d'acquisto perso negli anni precedenti. Ed infatti, a fronte del predetto dato inflazionistico, nel 2009, le retribuzioni contrattuali per dipendente hanno registrato nella media un incremento del 3,1%, senza significative differenze tra i vari settori (dal 2,8% dei servizi privati al 3,4% dell'industria).

## **2. Il rinnovo dei contratti nazionali nel settore pubblico: modalità e contenuti. Risultati economici ed analisi normativa**

### ***2.1 Le modalità dei rinnovi del settore pubblico***

I contratti di comparto e delle aree dirigenziali per le pubbliche amministrazioni sottoscritti nel biennio 2008 e 2009 sono destinati a lasciare traccia, più che per i propri contenuti, per il fatto di essere stati gli ultimi siglati prima delle rilevanti modifiche apportate al d.lgs. n. 165/2001, ad opera del d.lgs. n. 150/2009 (in attuazione della l. n. 15/2009).

Del resto, tutte le analisi compiute su tale fase negoziale, compresa la presente, non possono omettere di constatare che i prossimi rinnovi avranno tutt'altro contesto di riferimento, innanzitutto per quanto attiene agli ambiti negoziali, visto che – per espressa previsione legislativa – gli attuali comparti dovranno ridursi a non più di 4 (eccettuato il privilegio tuttora riservato all'autonoma contrattazione per i dipendenti della Presidenza del Consiglio), cui dovranno corrispondere non più di 4 aree per la dirigenza (fatta salva un'apposita sezione contrattuale per la dirigenza del ruolo sanitario del SSN).

Un ulteriore elemento che però talora sfugge e che, invece, potrebbe produrre conseguenze non meno rilevanti sugli assetti negoziali della p.a., è costituito dalla profonda riforma delle stesse competenze della contrattazione nazionale e decentrata; basti rammentare che il nuovo testo dell'art. 40, d.lgs. n. 165, esclude ora espressamente da quelle competenze una serie di materie<sup>3</sup>, che in altre materie la competenza negoziale è limitata da stringenti perimetri legali, non derogabili<sup>4</sup>, e che anche gli altri modelli di interlocuzione sindacale risultano pesantemente incisi dalla riforma<sup>5</sup>. E ciò comporterà,

---

<sup>3</sup> Si tratta delle materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9 e afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

<sup>4</sup> Ai sensi del medesimo art. 40, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche.

<sup>5</sup> Ai sensi dell'art. 5, co. 2, d.lgs. n. 165, nuovo testo, infatti, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi

è bene chiarire, la necessità di una profonda revisione di previsioni solidificatesi nel corso del tempo e confermate dagli ultimi rinnovi: al di là dell'informazione, infatti, gli altri modelli, in particolare la concertazione e la consultazione, potranno ormai essere preservati solo nelle materie e sugli aspetti per i quali sarebbe ammissibile la contrattazione.

A questa possibile lettura restrittiva degli effetti del d. lgs. 150/2009 se ne aggiungono altre più problematiche rispetto all'univocità del dettato legislativo e che in particolare richiamano:

- da un lato il possibile eccesso di delega per aver il decreto delegato normato il sistema di relazioni sindacali che invece il criterio di delega di cui all'art. 3 della legge 15/2009 affida ai contratti collettivi
- dall'altro l'incoerenza del dettato del richiamato art. 5.2 del d. lgs. 165/2001 con contraddittorie disposizioni che è possibile rinvenire nel dettato dello stesso decreto (nelle parti non modificate); come nel caso degli artt. 6, 31 e 33 che esplicitamente richiamano più istituti partecipativi anche su aspetti e materie non contrattabili.
- dall'altro, ancora, e almeno da parte delle organizzazioni firmatarie dell'Intesa non unitaria del 30 aprile, le previsioni che richiamano le diverse tipologie di partecipazione ed anche la contrattazione su rilevanti aspetti di organizzazione del lavoro (cfr. punto 4).

Una differenza di interpretazione che comunque concorda nel ritenere necessaria una rivisitazione del sistema di relazioni sindacali alla ricerca di un nuovo equilibrio tra forme di partecipazione e contrattazione

Né può passare inosservata l'incidenza che verrà esercitata, se non altro sulle strategie negoziali, dalla previsione secondo cui, decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria che dispone in materia di rinnovi dei contratti collettivi, gli incrementi previsti per il trattamento stipendiale possono essere erogati in via provvisoria, salvo conguaglio, previa deliberazione dei comitati di settore e sentite le organizzazioni sindacali rappresentative<sup>6</sup>. E peraltro, nella stessa direzione, ma questa volta con riferimento al secondo livello di contrattazione, si muove ora la previsione che consente alle amministrazioni, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, di provvedere in via provvisoria (cioè fino a che un

---

preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9, e si precisa altresì che nell'esercizio dei poteri dirigenziali rientrano, in particolare, le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici. Il citato art. 9, anch'esso novellato, prevede poi che i contratti collettivi nazionali disciplinino modalità e istituti della partecipazione, ma ferma restando la previsione dell'art. 5, co. 2.

<sup>6</sup> V. il nuovo art. 47-bis d.lgs. n. 165, il quale prevede, altresì, che dal mese di aprile dell'anno successivo alla scadenza del ccnl lavoro, qualora questo non sia stato rinnovato e non sia stata disposta l'erogazione di cui s'è detto in testo, ai lavoratori interessati viene assicurata un'anticipazione dei benefici complessivi che saranno poi attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale, nella misura e con le modalità stabilite dai contratti nazionali, e comunque entro i limiti previsti dalla legge finanziaria in sede di definizione delle risorse.

accordo non sia sottoscritto) in materie che comportino erogazioni economiche<sup>7</sup>; per le altre materie, la legge riproduce ora un principio che, sia pure con formulazioni e ambiti di operatività differenziati, era già previsto nei contratti di comparto: alla scadenza del termine fissato dal ccnl per lo svolgimento delle sessioni negoziali in sede decentrata, “le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione”<sup>8</sup>.

Non è questa la sede per approfondire questi aspetti, anche perché si tratta di profili sui quali sarà necessario tornare in futuro, proprio per valutare in che modo la riforma abbia realmente modificato comportamenti negoziali, assetti e contenuti della contrattazione collettiva nella p.a.: si tratta, insomma, di un capitolo tutto da scrivere della storia di quella contrattazione, presumibilmente destinato, tra l’altro, a subire ripetute correzioni. Quella già scritta nel corso del 2008 e 2009 è invece una vicenda che, per quanto riguarda le modalità dei rinnovi, è stata caratterizzata e condizionata da alcuni fattori essenziali: l’attesa della riforma della p.a., annunciata dal ministro della Funzione pubblica già tra il maggio e il giugno 2008<sup>9</sup> e, sempre sul piano legislativo, i provvedimenti adottati ancor prima della l. n. 15/2009 (in primo luogo, il d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008<sup>10</sup>); l’allungamento dei tempi dei rinnovi economici del biennio, anche a causa della carenza delle risorse stanziare, e la connessa contesa tra Governo e parti sociali, conclusasi con il Protocollo d’intesa Governo-sindacati del 30 ottobre 2008 (peraltro ritenuto insoddisfacente e, pertanto, non sottoscritto, dalla Cgil)<sup>11</sup>; l’intreccio con il negoziato sulla riforma degli assetti contrattuali nel pubblico e nel privato, sfociato poi nel gennaio 2009, nell’Accordo Quadro sulla «riforma degli assetti contrattuali» (non sottoscritto dalla Cgil)<sup>12</sup>, cui hanno fatto seguito una serie di Accordi interconfederali e, per quanto qui interessa, l’Intesa per l’applicazione dell’accordo quadro ai comparti contrattuali del settore pubblico, del 30 aprile 2009 (anch’essa non sottoscritta dalla Cgil), i cui contenuti sono

---

<sup>7</sup> V. l’art. 40, co. 3-ter, d.lgs. n. 165.

<sup>8</sup> Art. 40, co. 3-bis, d.lgs. n. 165.

<sup>9</sup> V. il documento contenente “*Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione. Piano industriale*” e quello relativo alla “*Riforma del lavoro pubblico e della contrattazione collettiva*”.

<sup>10</sup> Il decreto, oltre ad introdurre una serie di disposizioni in materia di rapporto di lavoro, mirava anche a ridurre sprechi (si pensi alle previsioni in materia di c.d. lotta all’assenteismo) e spese (anche mediante norme comportanti, tra l’altro, tagli alla scuola; la disapplicazione, per l’anno 2009, di disposizioni speciali che prevedono risorse aggiuntive a favore dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle Amministrazioni statali; la riduzione, più in generale, dei fondi per la contrattazione integrativa in tutte le PA), intervenendo, altresì, sulle procedure negoziali, con particolare riferimento ai controlli.

<sup>11</sup> I sottoscrittori del Protocollo concordavano, tra l’altro, sulla necessità che si provvedesse con celerità alla chiusura dei contratti relativi al biennio economico in questione; sull’impegno del Governo a recuperare, oltre alle somme già stanziare nella legge Finanziaria per il 2009, anche ulteriori risorse derivanti dai tagli ai fondi unici di amministrazione (pari a circa 180 milioni di euro) e di quelle derivanti dalla disapplicazione di una serie di leggi speciali, disposta dal d.l. n. 112, cit. (circa 530 milioni di euro); sulla destinazione delle risorse recuperate per i trattamenti accessori all’incentivazione della produttività, secondo criteri selettivi individuati dai ccnl.

<sup>12</sup> Sulla vicenda v. anche, *infra*, par. 3, e soprattutto, più ampiamente, la Sezione Terza del presente Rapporto.

stati però (parzialmente) attuati non in via negoziale, come è accaduto nel settore privato, bensì legislativa, poiché sono stati in parte trasfusi proprio nel d.lgs. n. 150/2009.

Ebbene, a seguito del Protocollo d'intesa non unitario del 30 ottobre 2008, si è effettivamente sbloccato il processo negoziale, con la definitiva sottoscrizione, a partire già dai primi mesi del 2009 e pur con considerevoli ritardi, dei rinnovi per il secondo biennio economico (non firmati, ancora una volta, dalla Cgil) e di alcuni ccnl quadriennali, che si sono così aggiunti agli accordi già sottoscritti nel 2008<sup>13</sup>.

## ***2.2 I contenuti della contrattazione nel settore pubblico***

Passando ad illustrare i risultati economici e le modifiche normative dei rinnovi considerati, va precisato che l'analisi dei contenuti dei contratti di comparto dell'ultima tornata, conclusa negli anni 2008-2009, si è concentrata sulle principali modifiche apportate alla disciplina precedente e sul raffronto, ove possibile, tra le diverse discipline presenti nei contratti in riferimento ad istituti identici<sup>14</sup>.

In tema di modelli di relazioni sindacali, i rinnovi hanno sostanzialmente confermato le modalità e le sedi di confronto già disciplinate con la contrattazione delle precedenti tornate: in tutti i contratti continua ad essere presente un'articolazione che consente, al secondo livello, di utilizzare l'informazione, la consultazione, la concertazione e la contrattazione. Alcuni rinnovi, tuttavia, si segnalano per aver adeguato i modelli di relazioni sindacali ai nuovi assetti amministrativi ed organizzativi del comparto. Già il contratto del comparto Ministeri 2006-2009 aveva articolato la contrattazione integrativa anche al livello regionale o interregionale, in conseguenza della struttura organizzativa adottabile dalle amministrazioni. Lo stesso rinnovo, che ha poi costituito l'esempio cui si sono rifatti tutti gli altri contratti delle amministrazioni centrali dedicava una particolare attenzione ai processi di riorganizzazione e di esternalizzazione quali oggetto di informazione e concertazione - ed, eventualmente, di contrattazione - se aventi riflessi sul personale. Una disciplina identica si rinviene, per la prima volta, nel contratto quadriennale della Presidenza del Consiglio, che ha previsto una procedura di

---

<sup>13</sup> Nel corso del 2008 sono stati stipulati, pur con i ritardi evidenziati nel citato Rapporto Irsi redatto per il Cnel, "Rapporto sulla contrattazione collettiva nel settore del lavoro pubblico: la tornata nazionale 2006-2009 e la contrattazione di secondo livello 2008-2009, i seguenti contratti di comparto quadriennali e per il primo biennio economico (per il personale non dirigente): *Agenzie fiscali, Servizio Sanitario Nazionale, Università, Regioni ed autonomie locali*. Nel 2009, invece, sono stati stipulati prevalentemente accordi per il II biennio economico (*Agenzie fiscali, Servizio Sanitario Nazionale, Università, Regioni ed autonomie locali, Ministeri, Enti pubblici non economici, Scuola*), mentre nei comparti *Presidenza del Consiglio* e *Enti di ricerca* si è avuto il rinnovo del contratto quadriennale e del biennio economico (per ulteriori dettagli sulla data di stipula e di scadenza, v. la Tavola riportata nel par. 6.2 della presente Sezione IV). Mancano all'appello i rinnovi dei *Segretari comunali e provinciali* e del comparto *Alta formazione artistica e musicale*.

<sup>14</sup> Come accennato, questa parte della presente sezione si basa sul rapporto Irsi redatto per il Cnel cit. in nota 1, nel quale vengono presi in considerazione anche taluni rinnovi degli anni precedenti.

confronto tra amministrazione e organizzazioni sindacali sulle esternalizzazioni, sulle riorganizzazioni, sulle innovazioni tecnologiche ed organizzative.

In tema possono essere ricordati i contratti dei comparti Enti pubblici non economici e Agenzie fiscali che, in riferimento ai processi di esternalizzazione e di reinternalizzazione, prevedono l'informazione con il coinvolgimento anche dell'organo di vertice dell'amministrazione e, sempre in relazione alle conseguenze che questi processi possono determinare, prevedono un confronto in sede sia concertativa, sia contrattuale. Questi due contratti, inoltre, in relazione ai modelli organizzativi e alle modifiche che dovessero essere realizzate, definiscono discipline specifiche per l'attivazione di piani di formazione per tutti gli addetti.

Infine, si deve citare il contratto del comparto Sanità, che introduce un livello di confronto regionale, con funzioni di coordinamento, su materie sottratte alla contrattazione del livello aziendale, ma che abbiano riflessi sul rapporto di lavoro.

Oltre alla contrattazione di comparto si deve ricordare anche, in tema di relazioni sindacali, il Contratto Collettivo Nazionale Quadro per la ripartizione dei distacchi e permessi stipulato il 9 ottobre 2009. Con tale accordo le parti contraenti hanno proceduto alla nuova ripartizione dei distacchi e permessi, adeguando la disciplina già prevista dal Ccnq del 26 settembre 2008 alla riduzione delle percentuali fissata dal Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del 23 febbraio 2009<sup>15</sup>.

Ulteriore area tematica oggetto della contrattazione nel biennio considerato è rappresentata dall'inquadramento che, già definito nella tornata contrattuale del 1998-2001, viene confermato nel suo impianto generale, con interventi regolativi sulle progressioni e con l'accorpamento dei profili.

In genere gli interventi modificativi sono determinati dalla volontà di concludere un processo di riforma del sistema di classificazione professionale che concorra al miglioramento della funzionalità degli uffici, ma che promuova anche la valorizzazione e lo sviluppo delle professionalità esistenti attraverso percorsi formativi finalizzati all'accrescimento professionale, all'aggiornamento delle competenze e all'affermazione di una nuova cultura gestionale.

In tal senso opera la disciplina adottata nel 2007 prima nel comparto Ministeri e poi in quello degli Enti pubblici non economici, che ampliano il numero di fasce retributive già presenti nelle tre aree di inquadramento e, conseguentemente, dettano ulteriori prescrizioni per le progressioni economiche, sottolineando la necessità di una valutazione che tenga conto, in misura paritaria, dell'esperienza, dei titoli e dei percorsi formativi. In riferimento alle progressioni verticali si è previsto che il passaggio tra le aree sia consentito, per una percentuale non superiore al 50% delle vacanze in organico, anche ai dipendenti privi del titolo di studio prescritto per l'accesso dall'esterno: la carenza del titolo può essere sostituita dall'anzianità maturata.

---

<sup>15</sup> D.m. su *Revisione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali autorizzabili a favore del personale dipendente dalle amministrazioni di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 46-bis del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.*

Il contratto degli Enti pubblici non economici, inoltre, prevede, oltre alle posizioni organizzative già disciplinate dai precedenti contratti, l'istituzione di incarichi di alta professionalità: la disciplina di tali incarichi, per molti versi, ricalca quella delle posizioni organizzative sia con riferimento ai criteri di attribuzione e revoca, sia con riferimento alle modalità di retribuzione (il cui ammontare è affidato alla contrattazione di ente). Lo stesso modello è stato poi adottato dal contratto del 2008 delle Agenzie fiscali che, tuttavia, specifica le modalità di conferimento delle mansioni superiori secondo le disposizioni ed i limiti previsti dall'art. 52 del d.lgs. 165/2001. Questo rinnovo, peraltro, in materia di progressioni verticali rafforza i criteri selettivi, prescrivendo che siano da tenere in adeguato conto i risultati conseguiti dai dipendenti, valutati tramite criteri specifici che valorizzino l'esperienza professionale.

I rinnovi del comparto Regioni ed autonomie locali e del comparto Sanità non apportano innovazioni al sistema di inquadramento, confermando la disciplina preesistente, ma prescrivono una permanenza minima di 24 mesi del dipendente nella propria posizione economica prima che possa fruire di una nuova progressione economica orizzontale.

Infine, il contratto del comparto Università stabilisce che i passaggi a posizione economica superiore siano attivati con cadenza annuale (e non più biennale) e che i dipendenti interessati debbano aver maturato due anni (e non più tre) di servizio effettivo nella posizione economica immediatamente inferiore; viene, invece, limitata ad una sola volta la possibilità di progressione verticale per i dipendenti privi del titolo di studio prescritto per l'accesso dall'esterno.

Una reale innovazione in materia di inquadramento professionale è contenuta nel rinnovo della Presidenza del Consiglio, che ha avviato un processo di semplificazione dei livelli di inquadramento accorpendo le precedenti tre categorie funzionali in due sole. La categoria A (professionale-specialistica) si riferisce alle attività di elevato contenuto tecnico-gestionale e specialistico e comprende l'ex Area terza; la categoria B (di supporto) si riferisce, invece, alle attività di supporto, tecnico-operative, amministrative ed istruttorie e comprende l'ex Area seconda. Le categorie sono individuate mediante le declaratorie, che descrivono l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento nella categoria medesima. Le stesse corrispondono a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessarie per l'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative.

Il nuovo sistema, come peraltro già previsto in altri contratti di comparto, prescrive che ogni dipendente è tenuto a svolgere le mansioni considerate professionalmente equivalenti all'interno della categoria, nonché tutte le attività strumentali e complementari a quelle inerenti allo specifico profilo attribuito. Le due categorie funzionali sono poi, come prassi, articolate - in relazione all'arricchimento professionale conseguito dai dipendenti nello svolgimento della propria attività - in un sistema di progressioni economiche orizzontali, che si attua mediante l'attribuzione di successivi parametri retributivi (otto per la categoria B e nove per la categoria A).

La firma definitiva dei contratti del lavoro pubblico (quadriennio normativo con primo biennio economico e secondo biennio economico) si è avuta, secondo una prassi ormai



consolidata, a diversi mesi di distanza dalla data di naturale scadenza del contratto da rinnovare. Infatti, i rinnovi del contratto quadriennale normativo e del primo biennio economico sono stati stipulati con i seguenti ritardi: Presidenza del Consiglio 43 mesi; Enti di ricerca 40 mesi; Università 33 mesi; Agenzie fiscali, Sanità e Regione e autonomie locali 27 mesi; Scuola 23 mesi; Enti pubblici non economici 21 mesi ed, infine, Ministeri 20 mesi. Più contenuti i ritardi nel rinnovo del secondo biennio economico, che variano tra un minimo di 12 ed un massimo di 19 mesi.

Come è noto, questi ritardi comportano un significativo onere finanziario che, nel caso specifico, ha determinato una concentrazione della spesa per oneri contrattuali in un arco temporale ristretto: il 95,4% della spesa complessiva si è concentrata, infatti, nell'anno 2008, con effetti negativi sulla programmazione e razionalizzazione della spesa pubblica. Peraltro, nei rinnovi contrattuali analizzati il meccanismo di determinazione degli aumenti retributivi si basa sul tasso di inflazione programmata come previsto dal Protocollo dal luglio 1993. In attuazione dell'intesa per l'applicazione dell'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali ai comparti del settore pubblico, sottoscritta il 30 aprile 2009, a partire dai rinnovi contrattuali per il triennio 2010-2012 si dovrà, anche nel settore pubblico, ricorrere all'indice previsionale Ipca, già utilizzato, invece, nel settore privato.

I rinnovi dell'ultima tornata contrattuale del lavoro pubblico si sono proposti, in materia retributiva, da un lato di garantire ai dipendenti pubblici la difesa del potere d'acquisto, benché a posteriori per effetto dell'incastro tra il ritardo nella stipula e il meccanismo dell'erogazione degli arretrati; dall'altro lato, di incentivare la produttività e l'efficienza. L'andamento delle retribuzioni da contratto nazionale ha fatto registrare il tradizionale fenomeno degli slittamenti e dei trascinamenti tra gli anni di vigenza, evidenziando un andamento meno regolare rispetto a quello degli altri settori. Tuttavia, elaborazioni Cnel su dati Istat<sup>16</sup> (utilizzando l'indice NIC) indicano un incremento retributivo lordo medio nel quadriennio 2006-2009 sostanzialmente pari all'inflazione, con scostamenti in positivo, in alcuni casi, che si aggirano intorno all'1%.

Un dato caratteristico della contrattazione del periodo, come già accennato, è costituito dall'influenza della disciplina legislativa adottata dal Governo già nel 2008 con il Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, quale anticipazione della manovra finanziaria 2009. In particolare, le disposizioni di tale decreto, relative alla disapplicazione di alcune disposizioni legislative e contrattuali di finanziamento dei fondi di amministrazione e alla correlata previsione di una possibile integrazione attraverso i risparmi ottenuti dalla riduzione delle prerogative sindacali e dalla lotta contro l'assenteismo, hanno rappresentato non solo un ulteriore elemento di differenziazione delle posizioni delle organizzazioni sindacali, ma anche un condizionamento della stessa attività contrattuale. Questa, infatti, si è svolta sulla base

---

<sup>16</sup> Vedi i dati menzionati nel citato Rapporto Irsi, redatto per il Cnel.

delle somme stanziare in finanziaria e di un impegno del Governo<sup>17</sup> a restituire ai fondi di amministrazione (entro il mese di giugno 2009) il recupero parziale delle somme decurtate<sup>18</sup> dal d.l. 112/2008.

Passando all'analisi dei diversi contratti di comparto è da segnalare, per quanto precedentemente ricordato, la particolare attenzione alla disciplina delle risorse che alimentano i fondi di amministrazione e al consolidamento della quota degli stessi destinata a incentivare produttività ed efficienza.

Il contratto quadriennale normativo del comparto Ministeri già aveva assunto come priorità l'istituzione di una indennità di amministrazione con finalità perequativa, da finanziare stornando dal fondo unico di amministrazione (FUA) il 50% della quota di incremento; l'altra metà di incremento del fondo veniva utilizzata per finanziare sperimentazioni di produttività<sup>19</sup>. Il contratto per il secondo biennio economico di questo comparto incrementa il FUA di un ulteriore 0,39%, da destinare per metà alla sperimentazione e per metà al Fondo. Con questo rinnovo viene ribadito, inoltre, l'impegno politico assunto con la legge finanziaria di recuperare le risorse decurtate dal d.l. 112/2008.

Anche nel contratto quadriennale normativo delle Agenzie fiscali viene incrementata l'indennità di Ente, già istituita in precedenza, e viene destinato il 50% delle risorse aggiuntive alla sperimentazione.

Il contratto quadriennale del comparto Scuola del 2007 aveva confermato la struttura della retribuzione definita dalla contrattazione precedente con la previsione, sia per l'area docente che per l'area del personale ausiliario, tecnico ed amministrativo (ATA), di progressioni economiche periodiche predefinite, legate all'assenza di sanzioni disciplinari ed all'adempimento dei propri obblighi contrattuali. Anche il contratto per il secondo biennio, con un intervento di mera manutenzione, ridetermina le modalità di

---

<sup>17</sup> L'impegno è formalizzato nella legge finanziaria 2009 che prevede, al comma 33 dell'art. 1, modalità di recupero degli stanziamenti decurtati ai fondi da parte del d.l. 112/2008, attraverso un percorso che, a seguito di verifica della realizzazione dei risparmi di spesa e del conseguimento di economie aggiuntive rispetto a quelle già considerate ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica o comunque destinate a tale scopo in forza di una specifica prescrizione normativa, si conclude con un decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale "sono definiti i limiti percentuali e le modalità di destinazione delle predette risorse aggiuntive al finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni indicate ... dall'articolo 67 del citato decreto-legge 112/2008". Con le stesse modalità, il comma 34 dell'art. 1 prevede che possa essere devoluta al finanziamento della contrattazione integrativa delle stesse amministrazioni una quota parte delle risorse eventualmente derivanti dagli ulteriori risparmi aggiuntivi realizzati per effetto di processi amministrativi di razionalizzazione e di riduzione dei costi di funzionamento dell'amministrazione, attivati in applicazione del d.l. 112/2008.

<sup>18</sup> La diversità di posizioni ed il contrasto tra le organizzazioni sindacali non si attenua nemmeno quando il DPCM del 2 luglio 2009 dà attuazione al recupero, sottoponendo la relazione tecnica di ogni amministrazione alla valutazione della Ragioneria dello Stato per verificare la "neutralità finanziaria" delle somme recuperate rispetto alle esigenze di miglioramento dei saldi di bilancio.

<sup>19</sup> A tale sperimentazione viene attribuita una quota (pari al 30% della parte variabile del FUA) collegata alla rilevazione della soddisfazione degli utenti ed un'altra quota (pari al 20% della parte variabile del FUA) collegata alla verifica dell'impegno e del merito individuale.

calcolo delle risorse da destinare al fondo d'istituto, conferma la struttura retributiva adeguando il trattamento fisso dei docenti (ma rinviando ad una sequenza contrattuale quello del personale ATA) e determina le condizioni per l'impiego di risorse per il personale ATA, già stanziato dal contratto quadriennale, ma non ancora completamente utilizzate. Un mero aggiornamento delle retribuzioni si rileva anche nei rinnovi 2009 del secondo biennio economico delle Università e degli Enti di ricerca<sup>20</sup>

Il contratto di comparto della Sanità adegua il trattamento fisso e lascia inalterato l'ammontare del fondo sia per lo straordinario e le indennità, sia per la produttività collettiva ed il miglioramento dei servizi. Tale fondo si incrementa attraverso economie di gestione, eventuali previsioni legislative anche regionali e trasformazioni del rapporto di lavoro. Il contratto si limita ad integrare automaticamente su base annua il fondo per le fasce retributive, le posizioni economiche e le indennità professionali, mentre le risorse per la contrattazione integrativa sono incrementate dello 0,10%.

Ancora il contratto della Sanità, con il rinnovo del secondo biennio, ha previsto che le Regioni, "in presenza di ulteriori economie effettuate nell'ambito dei processi strutturali di razionalizzazione e riorganizzazione del settore sanitario che consentano complessivi risparmi di spesa", possano determinare un incremento delle risorse, pari allo 0,8% del monte salari, per finanziare progetti innovativi di livello regionale. Tale previsione, inizialmente non certificata dalla Corte dei conti, perché priva della previsione del tetto massimo di incremento e dei criteri per la verifica e la corresponsione del trattamento economico, è stata poi certificata positivamente dalla stessa Corte, in quanto le parti contraenti hanno specificato, da un lato, che lo 0,8% rappresenta il tetto massimo di incremento e, dall'altro, che i progetti innovativi devono riguardare prestazioni ulteriori rispetto alle ordinarie. A tal fine il contratto ha individuato e descritto possibili indicatori di verifica.

La disciplina del trattamento accessorio prevista dal contratto di comparto delle Regioni ed autonomie locali si segnala per il costruttivo dialogo che si è instaurato tra le parti contraenti e la Corte dei conti. Questa, in sede di certificazione del contratto del quadriennio normativo e del primo biennio economico, dopo aver sottolineato la necessità che quote aggiuntive di trattamento accessorio fossero compatibili con risultati di produttività e con i vincoli del Patto di stabilità interno, ha indicato gli elementi necessari della disciplina; ed infatti, le parti hanno accolto il suggerimento condizionando la possibilità di incrementare le risorse decentrate al rispetto di parametri virtuosi, desumibili dal rapporto tra spese del personale ed entrate correnti. La disciplina, con poche variazioni, è stata confermata anche per il secondo biennio.

Il contratto della Presidenza del Consiglio destina il 20% delle risorse del fondo unico della Presidenza al premio del merito e il 30% all'impegno individuale e al grado di attuazione delle direttive e degli obiettivi prefissati.

---

<sup>20</sup> In questo comparto, peraltro, nel maggio 2009 si è avuta la firma del contratto quadriennale normativo e del primo biennio economico, nonché quello del secondo biennio economico.

Diversi rinnovi hanno adeguato la disciplina contrattuale alle innovazioni legislative, in particolare in riferimento alla disciplina delle assenze ed agli effetti sulla retribuzione accessoria.

Il rinnovo del secondo biennio economico del comparto Regioni e autonomie locali introduce una norma che attenua gli effetti dell'assenza sulla retribuzione accessoria, ancorando la decurtazione alle caratteristiche dell'attività lavorativa e dell'organizzazione ed esplicitando fattispecie di assenza che non comportano comunque decurtazione<sup>21</sup>. Nello stesso senso anche il rinnovo biennale 2009 della Sanità secondo il quale, in caso di assenza del dipendente, la decurtazione del salario accessorio deve essere operata dopo aver valutato l'apporto del singolo, ai fini della corresponsione dei compensi per la produttività, considerando l'attività di servizio svolta, i risultati conseguiti e verificati, la qualità e la quantità della sua partecipazione ai progetti e programmi di produttività. In questi casi si introduce una valutazione diretta dell'amministrazione, che contrasta con l'automatica decurtazione del salario accessorio prevista dal d.l. 112/2008<sup>22</sup>.

Sempre in tema di interventi che coniugano presenza, produttività e riduzione dell'assenteismo, il contratto della Agenzie fiscali ha previsto l'erogazione di un premio maggiorato per i dipendenti che, nell'arco dell'anno, non abbiano effettuato più di 8 giorni di assenza.

Ulteriore tema affrontato dai rinnovi considerati ha riguardato l'organizzazione del lavoro. La materia mantiene tutta la sua centralità, poiché ad essa vengono sovente attribuita una rilevante funzione nella riforma della pubblica amministrazione e, non a caso, è richiamata in tutti i documenti (politici e di indirizzo) che precedono la tornata contrattuale, con enfasi persino maggiore rispetto alle fasi precedenti. Il ricorrente riferimento alle esigenze di misurabilità e di rispondenza alle richieste della collettività, anche se con una formulazione riduttiva quale quella della "soddisfazione dell'utenza", manifesta il chiaro intento di fondare un nuovo modello su una nuova organizzazione del lavoro<sup>23</sup>. L'attenzione su questi punti assume una maggiore valenza nel corso del 2008, quando il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione con il "Piano industriale" avvia un processo di revisione normativa per via legislativa con ripercussioni, come già detto, sulle relazioni intersindacali e sui contenuti dei contratti per il secondo biennio.

Una esemplificazione della rinnovata attenzione al tema si riscontra già nei contratti di comparto dei Ministeri e degli Enti pubblici non economici stipulati nel 2007 ed è ulteriormente richiamata dai rinnovi delle Agenzie fiscali e della Presidenza del

---

<sup>21</sup> In tema vedi anche il rinnovo dell'Università che adegua la disciplina contrattuale precedente, più favorevole al prestatore, alle nuove disposizioni introdotte *ex lege* dal d.l. 122/2008.

<sup>22</sup> Disciplina sostanzialmente identica è presente anche nel rinnovo biennale 2009 delle Regioni e autonomie locali.

<sup>23</sup> Gli stessi firmatari del Memorandum del 2007 dichiaravano che si trattava di "dare finalmente attuazione in modo credibile a questi obiettivi generali", passando dalle dichiarazioni di principio a fatti concreti.

Consiglio<sup>24</sup>, in cui sono più volte ribaditi i principi e le procedure per la misurabilità, la valutazione e la programmabilità dell'attività amministrativa attraverso il ricorso a strumenti idonei a conseguire una gestione orientata al risultato e ad un elevato livello di soddisfacimento dell'utenza. A tal fine si dovranno attivare processi di valutazione annuali, che consentano di "pesare" il grado di raggiungimento degli obiettivi, anche attraverso la misurazione della maggiore produttività conseguita, del grado di soddisfacimento espresso dall'utenza, dei servizi e prodotti resi. Conseguentemente dovranno essere programmati momenti di incontro tra amministrazione, organizzazioni sindacali e utenti sul tema della misurazione dell'attività e delle prestazioni, nonché occasioni per la verifica del conseguimento degli obiettivi. Sul versante interno, la valutazione dell'apporto individuale dovrà essere misurata secondo criteri definiti e con il coinvolgimento dell'interessato. In quest'ultimo caso la valutazione della qualità della prestazione individuale è spesso preconditione per le progressioni economiche.

Connesso al profilo della valutazione e misurabilità è l'ulteriore tema del miglioramento organizzativo, presente nei rinnovi del secondo biennio economico dei Ministeri, Agenzie fiscali e Enti pubblici non economici. A tal proposito, con una disciplina prevista prima nel rinnovo dei Ministeri e, poi, riprodotta in termini sostanzialmente simili nei rinnovi degli Enti pubblici non economici e delle Agenzie fiscali, stipulati a breve distanza da quello dei Ministeri, ma anche nel rinnovo quadriennale della Presidenza del Consiglio, si ribadisce che i programmi finalizzati al progressivo sviluppo organizzativo e gestionale della singola struttura organizzativa devono corrispondere "ad esigenze effettive dell'amministrazione ed apportare un concreto e misurabile contributo aggiuntivo all'attività della struttura interessata", riconfermando il principio, forse spesso dimenticato, che i trattamenti accessori devono essere corrisposti ai dipendenti solo "con riferimento ai risultati ottenuti nella realizzazione dei progetti".

Il tema delle sanzioni disciplinari viene affrontato in maniera innovativa nei quattro contratti di comparto quadriennali stipulati nel 2008. I rinnovi quadriennale dei comparti Agenzie fiscali, Sanità, Università e Regioni e autonomie locali ampliano sensibilmente il novero delle fattispecie per le quali si prevede il ricorso all'esercizio del potere disciplinare o l'inasprimento di sanzioni già previste. L'attenzione è rivolta, in particolare, a comportamenti, posti in essere dai dipendenti pubblici, che destano particolare allarme sociale. Ci si riferisce ai casi di elusione dei sistemi di rilevazione delle presenze o a comportamenti scorretti ed offensivi nei confronti degli utenti o dei colleghi.

Connesso al profilo delle sanzioni è l'ulteriore tema trattato in sede negoziale e relativo al rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare. La disciplina, ritenuta eccessivamente garantista nei confronti del dipendente, viene modificata prevedendo l'ipotesi di licenziamento disciplinare senza preavviso nel caso in cui il dipendente sia arrestato in flagranza per peculato, concussione o corruzione e l'arresto sia convalidato dal gip. Inoltre si dispone che, in pendenza di processo penale a carico di un pubblico

---

<sup>24</sup> Tra le amministrazioni non centrali, vedi anche il contratto del comparto Università che dedica particolare attenzione al tema della valutazione.

dipendente, l'amministrazione possa prolungare il periodo di sospensione dal servizio anche oltre i 5 anni, qualora la presenza in servizio del dipendente possa nuocere al buon nome e all'immagine della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda l'orario di lavoro e i riposi, merita una particolare menzione il contratto della sanità, poiché esso – a differenza di quanto accaduto negli altri comparti – sfrutta ampiamente le facoltà di deroga concesse dalla legge<sup>25</sup>. Il contratto, infatti, già prima che vi provvedesse direttamente il legislatore<sup>26</sup>, ha introdotto previsioni derogatorie rispetto alle previsioni legali in materia di riposo giornaliero (che garantiscono, come noto, al lavoratore 11 ore di riposo consecutivo ogni 24 ore)<sup>27</sup>: per ciò che qui interessa, in particolare, la deroga contrattuale al riposo giornaliero (che assume carattere sperimentale e va concretamente introdotta con accordo di secondo livello) è specificamente concepita dalle parti sottoscrittrici del ccnl del 2008 come diretta “al fine di preservare la continuità assistenziale” e va attuata, sempre per espressa previsione del medesimo ccnl, “garantendo ai dipendenti un equivalente periodo di riposo per il pieno recupero delle energie psicofisiche o, in casi eccezionali in cui la concessione di tali periodi equivalenti di riposo compensativo non sia possibile per motivi oggettivi, a condizione che ai lavoratori sia accordata una protezione appropriata”. In attuazione di un ulteriore rinvio legale, lo stesso contratto ha inoltre allungato il periodo di riferimento entro il quale va rispettato, come media, l'orario massimo settimanale (comprensivo di straordinario) di 48 ore, introducendo un peculiare meccanismo “scalare” (inedito anche nel settore privato<sup>28</sup>), alla cui stregua il periodo quadrimestrale previsto dalla legge viene portato, in una prima fase (cioè per il primo anno di applicazione), a otto mesi e, successivamente, a sei mesi, con la finalità di garantire, senza soluzione di continuità, livelli ottimali di assistenza e tutelare il diritto alla salute dei cittadini, a fronte di eventi non pianificabili.

Sempre in materia di orario, una disciplina particolare è prevista dal contratto della Presidenza del Consiglio secondo il quale, “in relazione alle finalità istituzionali della Presidenza e coerentemente con il suo assetto organizzativo”, vengono definite condizioni orientate “prioritariamente ad assicurare la più ampia valorizzazione della prestazione lavorativa dei dipendenti, in considerazione dell'attività dagli stessi svolta a supporto delle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché a garanzia dell'unità di indirizzo politico e amministrativo del Governo”. A tal fine, e per consentire una concreta ottimizzazione delle attività ed un impiego delle risorse più adeguato al ruolo di primario rilievo riconosciuto alla Presidenza del Consiglio sul piano istituzionale, si stabilisce che l'orario ordinario di lavoro è di 38 ore settimanali. Inoltre, tenuto conto della specificità organizzativa della Presidenza ed al fine di garantire una maggiore flessibilità dell'orario di lavoro, si prevede che possano essere adottate, anche coesistendo, diverse

---

<sup>25</sup> Sui poteri derogatori attribuiti alla legge alla contrattazione collettiva in materia di orario massimo settimanale e di riposi si tornerà, *infra*, par. 3.4.1.

<sup>26</sup> V. ora il comma 6-bis dell'art. 17, d.lgs. n. 66/2003.

<sup>27</sup> V. art. 7, d.lgs. n. 66/2003.

<sup>28</sup> V. ancora *infra*, par. 3.4.1.

tipologie di orario: orario articolato su cinque giorni; orario articolato su sei giorni; orario flessibile in fasce temporali prestabilite; turnazioni; orario plurisettimanale con ricorso alla programmazione di calendari di lavoro plurisettimanali e annuali con orari superiori o inferiori alle trentotto ore settimanali.

In tema di part-time, taluni rinnovi<sup>29</sup> hanno adeguato la disciplina alle modifiche legislative che, sopprimendo il diritto alla trasformazione in passato riconosciuto al lavoratore pubblico, hanno attribuito alla p.a. il potere di negare la trasformazione ove l'attività lavorativa da svolgere comporti un conflitto di interessi con la specifica attività di servizio svolta dal dipendente ovvero nel caso in cui la trasformazione comporti, in relazione alle mansioni e alla posizione organizzativa ricoperta dal dipendente, pregiudizio alla funzionalità dell'amministrazione stessa<sup>30</sup>.

Tra gli altri interventi che meritano menzione, vi sono poi quelli operati dal rinnovo biennale 2008-2009 del comparto sanità, il quale, da un alto, regola ulteriori possibilità di mobilità territoriale del personale per ragioni organizzative o per aggregazioni di aziende (con confronto al livello regionale) e, dall'altro, in particolare in materia di lavoro precario, individua momenti di confronto tra regioni e organizzazioni sindacali sulle problematiche connesse al lavoro precario e ai processi di stabilizzazione<sup>31</sup>, "tenuto conto della continuità nell'erogazione dei livelli di assistenza, anche in relazione alla scadenza dei contratti a termine".

Un cenno deve essere fatto ai due contratti della dirigenza del Servizio sanitario nazionale (Area III dirigenza sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa e Area IV dirigenza medica e veterinaria), che sono gli unici contratti di area sottoscritti definitivamente entro il 2009 e che riguardano rispettivamente 22.000 e 130.000 dirigenti<sup>32</sup>. In tali contratti vengono razionalizzati i tempi della contrattazione integrativa e si prevede un livello regionale di confronto sindacale sui criteri per l'utilizzo delle risorse economiche, per la valutazione, per l'organizzazione e la razionalizzazione delle prestazioni sanitarie. In tema di inquadramento viene creato un più diretto collegamento tra incarichi e sviluppo della professionalità, mentre in tema di orario si attribuisce alla contrattazione integrativa il compito di garantire riposi giornalieri in grado di consentire il recupero delle energie psico-fisiche.

Vengono altresì previste le procedure per l'attuazione della disciplina per l'accesso alla qualifica unica di dirigente delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione e della professione ostetrica. Infine, si rafforzano i meccanismi di valutazione e misurazione dell'organizzazione e dei lavoratori, confermando i criteri definiti dai contratti precedenti e si configura un più incisivo ricorso all'istituto della sospensione cautelare in caso di procedimento penale. Sul

---

<sup>29</sup> Vedi per tutti, il contratto dell'Università.

<sup>30</sup> V. l'art. 73, d.l. n. 112/2008, che ha modificato l'art. 1, co. 58, l. n. 662/1996.

<sup>31</sup> Per una disciplina dal tenore sostanzialmente identico vedi il rinnovo biennale 2009 delle Regioni e autonomie locali.

<sup>32</sup> Secondo i dati forniti dall'Aran. Sarebbero, invece, 20.348 e 115.666 secondo i dati della Corte dei Conti (*Relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico*) riportati nel Rapporto Irsi redatto per il Cnel già citato.

versante dei trattamenti economici, si riconosce un incremento retributivo pari al 4,85% della retribuzione media complessiva al 31 dicembre 2005, con destinazione al fondo per la contrattazione collettiva integrativa dello 0,5% delle risorse disponibili.

In via conclusiva, merita di essere osservato, per quanto attiene alla struttura dei contratti, che i rinnovi di comparto e di area del biennio 2008-2009 manifestano una sostanziale continuità con la precedente prassi, poiché in essi sono inserite solo le norme relative alle modifiche e/o innovazioni apportate alla disciplina previgente; in tal modo si realizza una stratificazione di interventi normativi, spesso poco leggibili da parte degli operatori. Da questo punto di vista, una rilevante novità riguarda invece i ccnl nei comparti Scuola (già con il contratto del dicembre 2007) e Università (del 2008): i sottoscrittori, infatti, hanno operato una scelta diversa, riproducendo, in un unico testo coordinato, l'intera disciplina contrattuale, con selezione delle norme ancora vigenti.

Per altro verso, le innovazioni del periodo considerato possono essere ricondotte a due macro aree: da un lato, si rileva una particolare attenzione alla riforma dell'organizzazione del lavoro e alla connessa introduzione di modelli di misurazione e valutazione della stessa, in riferimento alle esigenze dell'utenza, con conseguente erogazione dei premi accessori al personale direttamente coinvolto nei processi di sperimentazione; e, dall'altro lato, vi è la presa d'atto della necessità di rispettare i vincoli di spesa con riferimento all'andamento delle retribuzioni, anche per effetto del ruolo vigile della Corte dei conti che è intervenuta, nell'ultimo biennio, ricorrendo a strumenti di persuasione (offrendo alle parti contraenti un articolato normativo, come nel caso del rinnovo del comparto Regioni ed autonomie locali) o a strumenti di dissuasione (come nel caso della negata certificazione positiva per il personale del comparto Sanità).

### **3. Il rinnovo dei contratti nazionali di categoria nel settore privato: modalità e contenuti. Risultati economici ed analisi normativa**

#### ***3.1 Le modalità di rinnovo e gli assetti contrattuali***

La riforma degli assetti contrattuali ha rappresentato, nella tornata contrattuale 2008-2009, un elemento centrale nelle relazioni sindacali, coinvolgendo tutti i settori produttivi privati e, come si è visto nel precedente paragrafo, la stessa pubblica amministrazione; risulta peraltro evidente come particolare attenzione al tema degli assetti contrattuali sia riscontrabile nella contrattazione collettiva di categoria del 2009. Infatti, benché il negoziato sulla riforma del sistema contrattuale, abbia formalmente avuto origine dalla vertenza avviata dalle confederazioni sindacali nell'autunno 2007 per rivendicare, approfittando della ripresa economica allora in atto, una «nuova politica dei redditi», solo nel gennaio 2009, dopo le pre-intese tra Cisl, Uil e le associazioni



datoriali del settore privato<sup>33</sup>, è stato siglato l'Accordo Quadro sulla «riforma degli assetti contrattuali» (anch'esso non sottoscritto, come noto, dalla Cgil), il quale definisce - in via sperimentale e per una durata prevista di quattro anni - i principi informativi del nuovo modello contrattuale comune al settore pubblico e privato.

A tale accordo hanno fatto seguito l'Accordo interconfederale Confindustria (il 15 aprile); l'intesa per l'applicazione dell'accordo quadro ai comparti contrattuali del settore pubblico (il 30 aprile); l'Accordo interconfederale applicativo dell'intesa 21 novembre 2008, sul sistema di assetti contrattuali, delle relazioni sindacali e della bilateralità nell'artigianato (il 23 luglio) (tutti non sottoscritti, come noto, dalla Cgil); il Protocollo d'intesa (unitario) sugli assetti contrattuali per il settore agricolo (il 22 settembre); nonché, l'Accordo interconfederale applicativo dell'Accordo quadro stipulato dalla Confservizi con Cisl e Uil (il 18 novembre).

L'oggetto della presente rassegna, limitato alla contrattazione di categoria del settore privato, non consente peraltro una diffusa analisi dei contenuti della contrattazione interconfederale, per la quale, comunque, nella Sezione Terza del presente Rapporto vi è puntuale commento. Ci si limiterà, pertanto, ad evidenziare la disciplina contenuta nei contratti di categoria del 2009, segnalando il grado di applicazione o l'eventuale "scostamento" dagli accordi interconfederali.

Per questa parte, i risultati dell'analisi della contrattazione nazionale di categoria del settore privato del 2009 non possono essere adeguatamente compresi se non si ricorda, in via preliminare, come negli accordi interconfederali applicativi dell'accordo quadro si preveda, con una disposizione transitoria, che "i contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria e gli accordi di secondo livello, la cui scadenza biennale o quadriennale sia successiva alla data di entrata in vigore del presente accordo interconfederale, saranno rinnovati con l'applicazione delle condizioni, principi, regole, modalità, tempi" in esso stabiliti<sup>34</sup>.

I tempi di entrata in vigore della nuova disciplina, pertanto, incidono in termini significativi sul campo di indagine, poiché è possibile verificare l'adeguamento della contrattazione nazionale ai principi definiti dalla contrattazione interconfederale solo a partire dai rinnovi dei contratti scaduti dopo il 15 aprile per l'industria, e dopo il 18 novembre per i servizi, con una limitazione degli accordi campionabili ed una possibile maggiore significatività solo attraverso l'analisi dei rinnovi dell'anno prossimo. E' ben vero che gli accordi interconfederali citati stabiliscono, proprio in riferimento alla disposizione transitoria in questione, che anche i contratti nazionali di categoria e gli accordi di secondo livello con scadenza precedente alla firma dell'accordo interconfederale, ma per i quali non sia ancora iniziato il confronto negoziale per il rinnovo, saranno rinnovati con l'applicazione delle condizioni, principi, regole,

---

<sup>33</sup> Si vedano le Intese di Cisl e Uil con la Confindustria (10 ottobre 2008), le Associazioni Artigiane (21 novembre 2008), la Confapi (4 dicembre 2008), la Confcommercio (17 dicembre 2008), la Confesercenti (22 dicembre 2008) e la Confprofessioni (20 gennaio 2009).

<sup>34</sup> In questo senso vedi il punto 6.2 dell'Accordo Interconfederale Confindustria del 15 aprile 2009 e il punto 8.2 dell'Accordo Interconfederale Confservizi del 18 novembre 2009.

modalità, tempi stabiliti dall'accordo stesso<sup>35</sup>, ma anche con questa apertura, i contratti rinnovati ed oggetto dell'analisi non sono comunque numerosi e presentano discipline diversificate, tanto da non consentire un giudizio adeguatamente articolato e sufficientemente "fondato".

Il primo aspetto importante da sottolineare in riferimento al rapporto tra accordi interconfederali e contratti di categoria è che i primi operano lungo un percorso che rappresenta la riaffermazione di principi, metodi e strumenti già collaudati. Così, da un lato, si conferma il metodo della contrattazione collettiva come principale strumento di regolazione dei rapporti di lavoro, in contrapposizione ad una possibile tendenza, diffusa nel panorama internazionale, all'erosione del ruolo della contrattazione collettiva a favore, soprattutto, della negoziazione individuale; dall'altro lato si conferma anche il doppio livello di contrattazione, nazionale di categoria e decentrato, con l'obiettivo di favorire un maggiore decentramento della contrattazione.

A tal fine viene modificata la durata dei contratti, che diventa triennale e determina l'abolizione del rinnovo biennale di categoria, evitando la sovrapposizione dei cicli negoziali nazionali e decentrati ed agevolando, almeno in astratto, lo svolgimento della contrattazione di secondo livello. Questo aspetto, formalizzato nell'accordo interconfederale con Confindustria, è stato recepito diversamente, secondo il modello consolidato del settore, nell'accordo dell'agricoltura, che ha confermato la durata quadriennale dei contratti di entrambi i livelli, con la differenza ulteriore che ciò comporta anche la scansione biennale della contrattazione nazionale in materia retributiva. Ciò conferma, peraltro, come anche il modello delineato dall'Accordo Quadro, come quello del Protocollo del luglio 1993, sia caratterizzato da un certo tasso di fluidità che consente e tollera lo sviluppo di sistemi contrattuali di settore e di categoria diversi e molteplici.

L'adeguamento alla nuova durata dei contratti, operato in sede di rinnovo, ha consentito, in alcuni casi, di dare immediata applicazione alla nuova disciplina, pur in presenza di un accordo esclusivamente economico, modificando anche la parte normativa non ancora scaduta. Il rinnovo degli *Alimentaristi*, in particolare, ha determinato una dilatazione di sei mesi della vigenza del contratto biennale, mentre la scadenza del contratto normativo è stata anticipata di otto mesi per consentire, dal 1° ottobre 2009, l'entrata in vigore del nuovo ccnl, comprensivo sia della parte economica, sia di quella normativa<sup>36</sup>.

Sotto questo aspetto, uno specifico riferimento meritano le peculiari modalità di rinnovo del ccnl per le imprese *Metalmeccaniche* aderenti a Federmeccanica e ad Assistal. Il vigente ccnl, infatti, era stato sottoscritto il 20 gennaio 2008 e la sua durata era stata fissata dalle parti dal 1° gennaio 2008 fino al 31 dicembre 2011, per la parte normativa,

---

<sup>35</sup> Per l'Accordo Interconfederale dei servizi, la data limite è fissata al 1° luglio 2009.

<sup>36</sup> Infatti, la parte economica del ccnl *Alimentaristi* è scaduta il 31 maggio 2009, mentre la parte normativa sarebbe scaduta il 31 maggio 2011. Ebbene, con la sottoscrizione dell'ipotesi di accordo del 22 settembre le parti contraenti hanno rinnovato non solo la parte economica, ma anche quella normativa, riportando entrambe ad un'unica durata triennale, con decorrenza 1° ottobre 2009 e scadenza 30 settembre 2012.

e fino al 31 dicembre 2009, per la parte economica; inoltre, l'art. 2, co. 3, della Sez. terza, conteneva la clausola secondo la quale esso "si intenderà rinnovato [...] se non disdetto, tre mesi prima della scadenza, con raccomandata a.r. In caso di disdetta il presente contratto resterà in vigore fino a che non sia stato sostituito dal successivo contratto nazionale". Ebbene, nel luglio 2009, Fim e Uilm hanno comunicato la propria disdetta del predetto ccnl e, conseguentemente, si è aperta una delicata fase di trattative, caratterizzata anche da aspre polemiche all'interno del mondo sindacale e conclusa con la firma di un'ipotesi di rinnovo per il ccnl, che non è stata sottoscritta dalla Fiom-Cgil. Nel nuovo accordo, cui le parti hanno assegnato durata triennale, con decorrenza 1° gennaio 2010 e scadenza al 31 dicembre 2012, non solo è stata disciplinata la parte economica, ma sono stati modificati anche taluni aspetti della parte normativa, con una decorrenza che, rispetto ad alcuni di essi, coincide con quella del nuovo contratto (1° gennaio 2010, appunto) e, quindi, risulta anticipata rispetto alla naturale scadenza della parte normativa del ccnl del 2008 (fissata, come s'è detto, al 31 dicembre 2011). Come appare evidente, la peculiarità della vicenda non risiede nella mancata sottoscrizione della federazione di categoria aderente a Cgil, che non rappresenta una novità nella recente esperienza delle relazioni sindacali<sup>37</sup>, né – di per sé – nell'anticipazione degli effetti di alcune clausole normative (verificatasi, come s'è appena detto, con il rinnovo unitario degli *Alimentaristi*), ma proprio nella combinazione dei due elementi, sì che – per taluni istituti, almeno secondo alcuni commentatori – si potrebbero porre, in linea teorica, problemi di efficacia soggettiva delle nuove clausole (in particolare nei confronti dei lavoratori non iscritti alle sigle firmatarie del rinnovo)<sup>38</sup>.

Per altro verso, va osservato che, mentre tra i rinnovi del 2008 è possibile riscontrare casi di semplificazione e riduzione del numero dei contratti collettivi nazionali di lavoro, tramite l'unificazione e l'accorpamento contrattuale<sup>39</sup>, nei rinnovi stipulati nel 2009 non è stata, invece, rilevata alcuna operazione in tal senso. La previsione, contenuta nell'Accordo Quadro e riprodotta nell'Accordo interconfederale Confindustria, rafforza un processo già in atto e che si presenta complesso poiché richiede, da un lato, un'adeguata corrispondenza tra struttura contrattuale e strutture produttive, per gli evidenti profili di concorrenza interna a queste ultime, e, dall'altro, la

---

<sup>37</sup> Si vedano, ad esempio, le ipotesi di rinnovo dei ccnl del *Commercio*, sia *Confcommercio* (18 luglio 2008) che *Confesercenti* (23 luglio 2008), sottoscritte solo da Fisascat Cisl e Uiltucs Uil, e, ancor prima, ai rinnovi dei *Metalmeccanici* del 2003, non sottoscritti da Cgil, ma stipulati, comunque, dopo la naturale scadenza del ccnl.

<sup>38</sup> Sempre con riferimento al settore *metalmeccanico* merita anche di essere segnalato che i rinnovi del 2008 hanno proceduto alla riunificazione, con decorrenza 1° gennaio 2009, delle discipline speciali riferite alle diverse qualifiche contrattuali, al fine di superare le differenze normative e di trattamento economico, senza peraltro incidere sulle condizioni di miglior favore derivanti da accordi o prassi aziendali.

<sup>39</sup> Vedi, nel settore turismo, l'unificazione del ccnl per i dipendenti da aziende dell'industria turistica *Federturismo* e del ccnl per i dipendenti da imprese esercenti l'attività alberghiera in forma industriale *Aica* del 3 febbraio 2008, che ha condotto alla stipula del primo contratto collettivo nazionale di lavoro dell'industria turistica.

fusione di sindacati di categoria, con le possibili resistenze interne alle organizzazioni interessate dal cambiamento.

Più in generale, in diversi rinnovi è possibile rilevare, invece, l'adeguamento alla disciplina relativa ai tempi delle trattative, in quanto si prevede, da un lato, che le proposte per il rinnovo del contratto di categoria siano presentate in tempo utile per consentire l'apertura della trattativa e, comunque, sei mesi prima della scadenza del contratto; e, dall'altro, che durante i sei mesi antecedenti e nel mese successivo alla scadenza del contratto stesso (e comunque per un periodo complessivamente pari a sette mesi dalla data di presentazione delle proposte di rinnovo), le parti non assumano iniziative unilaterali, né procedano ad azioni dirette<sup>40</sup>. E' stato talora riaffermato il principio della non sovrapposibilità dei cicli negoziali tra livello nazionale e livello aziendale<sup>41</sup>, in una logica che sottolinea l'opportunità di un processo temporalmente distinto e che rivendica al contratto nazionale la funzione specifica di garantire la certezza e l'uniformità dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori ovunque impiegati nel territorio nazionale<sup>42</sup>.

La scarsa produzione contrattuale del 2009<sup>43</sup>, tuttavia, come accennato, non consente di formulare un giudizio articolato sull'applicazione del sistema delineato dall'Accordo Quadro e dagli accordi interconfederali conseguenti, anche perché diversi contratti rinnovati non hanno integralmente applicato le nuove regole. L'analisi dei loro contenuti segnala come l'adeguamento al nuovo modello di assetti contrattuali, pur prevalente, non è stato sempre puntuale e automatico: vi sono, per esempio, accordi sottoscritti in data successiva all'entrata in vigore della nuova disciplina che conservano, in riferimento alla durata del ccnl, la previsione quadriennale per la parte normativa e biennale per la parte economica<sup>44</sup>.

Si può poi ricordare, tenendo presente la specificità del settore, il *Protocollo d'intesa sugli assetti contrattuali per il settore agricolo*, sottoscritto il 22 settembre 2009 da Confagricoltura, Coldiretti e Cia e dalle organizzazioni sindacali di categoria Flai Cgil, Fai Cisl e Uila Uil. Questo Protocollo, che conferma la validità degli assetti contrattuali in vigore nel settore secondo il modello del Protocollo del luglio 1993 ed, in particolare, la cadenza temporale del contratto nazionale, che resta quadriennale. E' da ricordare che le organizzazioni firmatarie del protocollo in questione (con l'eccezione della Cgil) sono firmatarie anche dell'Accordo Quadro del gennaio 2009, con il quale avevano assunto, alla presenza del Governo, precisi impegni anche sulle regole e le procedure della negoziazione e della gestione della contrattazione collettiva, *in sostituzione del regime vigente*, indicando un modello contrattuale comune nel settore pubblico e nel

---

<sup>40</sup> Vedi in questo senso il rinnovo del ccnl *Panificatori*, il rinnovo per le *Telecomunicazioni* e il rinnovo del contratto dei *Cartai e cartotecnici*.

<sup>41</sup> Vedi i rinnovi *Cartai e cartotecnici*, *Chimici* e *Telecomunicazioni*

<sup>42</sup> Così testualmente il rinnovo delle *Telecomunicazioni*.

<sup>43</sup> Sono stati monitorati 11 accordi di rinnovo e di essi alcuni non toccano la materia degli assetti contrattuali.

<sup>44</sup> Ci si riferisce al rinnovo del ccnl *Enti culturali, turistici e sportivi* e al protocollo applicativo del ccnl *Logistica, trasporto merci e spedizioni*.

settore privato e stabilendo per il contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria una durata triennale tanto per la parte economica che per la parte normativa.

Con il Protocollo in commento, invece, le stesse parti firmatarie dell'Accordo Quadro (e questa volta anche la Cgil) hanno deciso di non applicare la nuova disciplina, bensì di confermare una cadenza dei rinnovi derivante da un regime (quello del Protocollo del 1993) che l'Accordo Quadro e le parti firmatarie dello stesso intendevano sostituire. La mancata utilizzazione dell'univoco modello contrattuale adottato per il settore pubblico e per quello privato, conferma da un lato la durata quadriennale dei contratti collettivi in agricoltura e, dall'altro, il significativo ruolo assolto dalla contrattazione provinciale che in questo settore, fin dal rinnovo nazionale del 1995, ha avuto il compito di determinare i salari territoriali secondo un peculiare meccanismo che riconosce la competenza a fissare i salari contrattuali sia al livello nazionale che a quello provinciale, con un'alternanza biennale tra i due livelli.

Lo stesso Protocollo d'intesa, confermando il livello provinciale come sede anche della contrattazione decentrata, introduce con una certa cautela e, comunque, in via sperimentale la possibilità di prevedere, in ipotesi definite e delimitate, forme di contrattazione alternative al livello territoriale, da presumere, quindi, anche aziendali, «ferma restando l'esigenza di mantenere un sistema contrattuale ispirato a criteri di semplificazione e di razionalizzazione» e rinviando l'eventuale regolazione al rinnovo del ccnl.

Come già ricordato la scelta operata nel settore agricolo, nel confermare la possibile differenziazione dei modelli contrattuali, segnala anche come il modello unico disegnato dall'Accordo Quadro non imponga un'adesione rigida ed universale, ma anzi consenta la coesistenza di modelli settoriali diversificati per favorire l'adeguamento delle regole alle condizioni ed agli interessi specifici di ciascuna categoria ed area contrattuale.

Una particolare attenzione è stata posta in alcuni rinnovi sull'individuazione di strumenti e procedure utili per la diffusione della contrattazione di secondo livello, sul presupposto che nelle aziende di minori dimensioni un ostacolo al raggiungimento di questo obiettivo sia costituito dalla difficoltà di individuare e gestire indicatori di produttività, qualità ed altri elementi di competitività. A tal fine la ricognizione dei rinnovi segnala, talora, un generico impegno a studiare le soluzioni da adottare<sup>45</sup> e, in altri casi, la costituzione di apposite commissioni paritetiche, con il compito o di elaborare, in tempi prestabiliti, modelli ed articolazioni del premio di risultato da mettere a disposizione delle parti contraenti a livello di azienda<sup>46</sup>, o di predisporre "linee guida" utili a favorire la diffusione della contrattazione aziendale, con contenuti economici collegati ai risultati, nelle imprese di minori dimensioni<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Così il rinnovo *Alimentaristi*.

<sup>46</sup> Vedi in questo senso il rinnovo *Cartai e cartotecnici*

<sup>47</sup> Vedi l'*Accordo non unitario metalmeccanici Confindustria* del 2009.

### ***3.2 I risultati economici: aumenti retributivi e politiche salariali***

L'analisi della produzione contrattuale 2008-2009 in materia retributiva si deve concentrare, necessariamente, su quella dell'ultimo anno poiché, mentre la contrattazione del 2008 opera secondo collaudati modelli e nel solco delle tradizionali politiche retributive, la vera novità è rappresentata dalla contrattazione del 2009, condizionata dalle disposizioni contenute nell'Accordo Quadro del 22 gennaio 2009 e negli accordi interconfederali successivi, che determinano un significativo e necessario adattamento della disciplina contrattuale. Questi accordi, nel dettare le nuove regole della contrattazione collettiva, incidono anche sulle dinamiche salariali perché individuano una diversa durata dei contratti e un nuovo indice previsionale per l'adeguamento delle retribuzioni all'inflazione ed introducono un nuovo strumento di garanzia della retribuzione.

Come è noto, un elemento centrale nella riforma degli assetti retributivi, rilevante ai nostri fini, è l'individuazione dell'Ipca (indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo) come indicatore più idoneo, rispetto agli indici fino ad ora utilizzati, a garantire un adeguato grado di copertura delle retribuzioni dall'inflazione<sup>48</sup>.

In questo caso, come peraltro anche in vigenza del Protocollo del 1993, la crescita delle retribuzioni è definita *ex ante* ed in base ad un elemento previsionale e prospettico (il che ha indotto le parti ad adottare meccanismi compensativi in caso di scostamento significativo tra indice previsionale e inflazione reale). Il compito di elaborare il nuovo indice previsionale (l'Ipca appunto), in base all'Accordo Quadro è affidato ad un soggetto terzo, poi individuato nell'Istituto di studi ed analisi economica – Isae.

Prima di verificare le modalità di utilizzazione del nuovo indice nei rinnovi contrattuali del 2009, si deve segnalare la disciplina contenuta nel Protocollo per il settore agricolo, che prevede l'impegno delle parti contraenti a definire, sia a livello nazionale che a livello provinciale, dinamiche salariali coerenti con l'obiettivo di salvaguardare il potere d'acquisto delle retribuzioni, ma non fornisce alcuna indicazione in merito all'indice da utilizzare, per cui la dinamica salariale potrebbe essere determinata, in sede di contrattazione nazionale, ricorrendo all'Ipca o al tasso di inflazione programmato o ad altro indice di misurazione dell'andamento del costo della vita o ad un indice negoziale autonomamente individuato dalle parti.

Altra previsione, presente in tutti ccnl rinnovati, riguarda l'erogazione degli aumenti in tre o quattro *tranches* nell'arco temporale di vigenza del contratto, con differenziazioni rispetto all'entità della *tranche* o alla cadenza temporale della stessa. La differente cadenza comporta che gli aumenti siano integralmente corrisposti a regime entro un arco temporale che – a partire dalla data di entrata in vigore del rinnovo – va da un minimo di 17 mesi nel ccnl telecomunicazioni ad un massimo di 32 mesi nel ccnl

---

<sup>48</sup> L'Accordo Quadro prevede che tale indice armonizzato venga, ai fini delle dinamiche salariali, depurato dei "prezzi dei beni energetici importati" volendosi in tal modo sterilizzare le retribuzioni dalle fluttuazioni del prezzo del petrolio e degli altri beni energetici.

alimentaristi, mentre nei restanti rinnovi è di 24 mesi (tra il 1° gennaio 2010 ed il 1° gennaio 2012).

Per il particolare intreccio tra tempi di stipula del rinnovo, tempi di erogazione degli aumenti ed effetti connessi, devono citarsi i due rinnovi del 2009 dei metalmeccanici e dei chimici. Questi si segnalano non solo per aver dato applicazione alle nuove regole sulla durata del contratto, ma anche per essere stati stipulati - rispettivamente - il 15 ottobre e il 18 dicembre, prima della scadenza naturale del contratto rinnovato fissata al 31 dicembre 2009). Ciò ha determinato significativi effetti sui termini di vigenza del nuovo contratto e sulla corresponsione degli aumenti pattuiti, che sono stati corrisposti dalla data di decorrenza senza soluzione di continuità. L'assenza di un periodo di carenza contrattuale ha evitato la corresponsione di una *una tantum* che, invece, è stata riconosciuta ai lavoratori in forza ad una determinata data in altri contratti, secondo la prassi consolidata, a titolo di recupero salariale per il ritardato rinnovo. La relativa erogazione è stata suddivisa in una o due rate e, in genere, la sua entità è stata proporzionalmente ridotta in caso di aspettativa, assenza facoltativa *post-partum* e cassa integrazione guadagni a zero ore<sup>49</sup>. Come usuale in questi casi, l'importo dell'*una tantum* è escluso dalla base di calcolo del TFR ed è determinato considerando in esso anche i riflessi sugli istituti di retribuzione diretta ed indiretta, di origine legale o contrattuale, essendo comprensivo degli stessi.

L'Accordo Quadro e l'Accordo Interconfederale Confindustria prevedono, seppur con qualche variante terminologica, che, qualora nel corso della vigenza del contratto si produca uno scostamento tra inflazione prevista e reale, si proceda alla valutazione della sua "significatività", al fine dell'eventuale recupero "entro la vigenza di ciascun contratto collettivo nazionale di lavoro in termini di variazione dei minimi". La formulazione sembra prospettare, almeno nell'ipotesi in cui lo scostamento sia valutato significativo, una riapertura delle trattative e l'incremento dei minimi nel periodo di perdurante vigenza del contratto collettivo. La clausola in materia di recupero degli scostamenti consente, pertanto, di amministrare il contratto durante la sua vigenza adeguandone i minimi retributivi anche prima della scadenza dello stesso allorché si verifichi la condizione di un'inflazione reale, nel periodo considerato, significativamente superiore rispetto all'inflazione prevista.

Dai testi contrattuali analizzati emerge una sostanziale applicazione della disciplina interconfederale. Le parti hanno affidato ad un organismo paritetico il compito di verificare la significatività dell'eventuale scostamento e si sono riservate, in apposito incontro già programmato, di definire l'incidenza dello stesso sulla variazione dei minimi, al fine di consentire il recupero dello scostamento stesso durante la vigenza del contratto<sup>50</sup>.

Anche il *Protocollo d'intesa sugli assetti contrattuali per il settore agricolo* prevede, che in caso di scostamenti tra le dinamiche 'concordate' e l'inflazione reale (non vi è alcun riferimento, infatti, ad indici depurati e, dunque, l'inflazione reale considerata è da

---

<sup>49</sup> Così ccnl *Cartai e cartotecnici*.

<sup>50</sup> Vedi i ccnl *Cartai e cartotecnici*, *Telecomunicazioni*, l'*Accordo non unitario metalmeccanici Confindustria* del 2009.

intendersi, nel silenzio dell'accordo, al lordo dei prodotti energetici importati<sup>51</sup>), le parti, in sede di rinnovo contrattuale nazionale o provinciale, verificano la significatività degli scostamenti. La previsione ricorda quella contenuta nell'Accordo Quadro del gennaio 2009, ma se ne discosta per i parametri di riferimento utilizzati e per la considerazione dell'inflazione reale non depurata che dovrebbe garantire, sebbene *a posteriori*, il recupero pieno del potere d'acquisto.

Ulteriore tema affrontato nella tornata contrattuale del 2009 riguarda il recupero del differenziale inflativo pregresso: sul punto in alcuni rinnovi si è dichiarato esplicitamente che gli incrementi retributivi sono stati determinati considerando e calcolando anche quest'ultimo<sup>52</sup>, mentre altri rinnovi si sono preoccupati di definire procedure di salvaguardia delle retribuzioni in caso di mancato rinnovo del ccnl entro i termini di scadenza del precedente. In questo caso è stata introdotta una clausola che impegna le parti a determinare una copertura economica per i mesi di vacanza contrattuale, al fine di non penalizzare i dipendenti in caso di dilatazione dei tempi di rinnovo, ma anche per limitare possibili intenti dilatori da parte datoriale<sup>53</sup>.

Passando ad analizzare l'elemento di garanzia retributiva (EGR), esso richiama - come è stato rilevato - l'elemento perequativo introdotto nel settore metalmeccanico con il rinnovo biennale del 19 gennaio 2006, nonché quelle previsioni contrattuali più datate (*in primis* Chimici e Alimentaristi), risalenti ai primi rinnovi contrattuali successivi al Protocollo del luglio 1993, che avevano introdotto un surrogato della contrattazione di secondo livello, prevedendo la corresponsione di un premio sostitutivo in assenza di contrattazione aziendale del premio di risultato o di produzione.

La previsione contenuta nell'Accordo Interconfederale Confindustria, pur rifacendosi alle esperienze contrattuali antecedenti, detta una disciplina articolata e secondo la quale "ai fini della effettività della diffusione della contrattazione di secondo livello" nei contratti di categoria dovrà essere riconosciuto "un importo, nella misura ed alle condizioni concordate nei medesimi contratti con particolare riguardo per le situazioni di difficoltà economico-produttiva, a titolo di elemento di garanzia retributiva, a favore dei lavoratori dipendenti da aziende prive di contrattazione di secondo livello e che non percepiscono altri trattamenti economici individuali o collettivi oltre a quanto spettante per contratto collettivo nazionale di categoria. Il beneficio sarà determinato con riferimento alla situazione rilevata nell'ultimo quadriennio. La verifica degli aventi diritto e l'erogazione dell'elemento di garanzia si colloca al termine della vigenza di ciascun contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria".

Secondo tale disposizione contenuta, che rinvia opportunamente alla contrattazione di categoria per la concreta definizione dell'istituto, destinatari di questo peculiare elemento retributivo sono i lavoratori che percepiscono i soli minimi salariali nazionali. Inoltre, l'istituto opera solo se sussistono due condizioni negative e, cioè, che i

---

<sup>51</sup> L'accordo quadro, al quale il Protocollo si ispira, sul caso specifico, esplicitamente fa riferimento agli scostamenti tra inflazione prevista e inflazione reale calcolati al netto dei prodotti energetici importati.

<sup>52</sup> Vedi ad esempio l'Accordo non unitario metalmeccanici Confindustria del 2009 e il rinnovo Telecomunicazioni.

<sup>53</sup> Così i rinnovi *Cartai e cartotecnici e Telecomunicazioni*.



lavoratori non siano coperti da contrattazione di secondo livello e che non percepiscano trattamenti economici individuali o collettivi oltre quelli fissati dal contratto nazionale di categoria. Tali condizioni comportano il rischio che il datore di lavoro possa sottrarsi - oltre che alla stipulazione/applicazione di un accordo decentrato - anche all'erogazione dell'EGR, corrispondendo - sulla base di accordi individuali o di scelte unilaterali - voci retributive individuali e/o collettive ulteriori rispetto a quelle previste dal contratto di categoria.

Mentre in alcuni rinnovi di categoria i principi fissati dall'accordo interconfederale sono stati recepiti integralmente, in altri si rilevano scostamenti, precisazioni o limitazioni.

Il rinnovo più coerente con i principi dettati dall'AI Confindustria è quello dei *Cartai e cartotecnici*, che prevede - a partire dal 2011 e, quindi, non al momento della stipula, né al termine della vigenza del ccnl, come previsto dall'accordo interconfederale - la corresponsione dell'elemento di garanzia a favore dei dipendenti da aziende che non abbiano mai fatto contrattazione di secondo livello (e, quindi, non solo in assenza di contrattazione sul premio di risultato, come previsto da altri ccnl) e che nei precedenti quattro anni non abbiano ricevuto nessun altro trattamento economico individuale o collettivo in aggiunta a quello spettante a norma di contratto nazionale.

Vi sono, poi, i rinnovi delle categorie che prevedevano già l'istituto<sup>54</sup> e che hanno determinato l'incremento annuo del c.d. elemento perequativo, subordinandone l'erogazione alla sussistenza delle due condizioni richieste dall'Accordo Interconfederale Confindustria (assenza di contrattazione aziendale sui premi e assenza di elementi retributivi unilaterali).

Altri rinnovi, invece, hanno adattato la disciplina previgente, mantenendo alcune sfumature non perfettamente coincidenti con l'accordo interconfederale. In un primo caso<sup>55</sup>, elemento sufficiente per l'erogazione è l'assenza di contrattazione di secondo livello e, pertanto, un precedente premio, già previsto in caso di assenza di contrattazione del premio per obiettivi, viene pattiziamente considerato come elemento di garanzia retributiva. In sede di rinnovo, infatti, le parti hanno optato per una conferma del preesistente premio e non hanno ritenuto opportuno collegare l'elemento di garanzia anche alla sussistenza della seconda condizione prevista dall'accordo interconfederale (l'assenza di trattamenti individuali e collettivi). Sostanzialmente muta solo la denominazione dell'istituto che da "premio" passa a "elemento di garanzia retributiva", permanendo immutata la disciplina<sup>56</sup>.

In un secondo caso<sup>57</sup>, l'infruttuoso tentativo a livello locale e l'accertata impossibilità di stipulare un accordo anche dopo il coinvolgimento del livello nazionale determina l'erogazione di una indennità mensilizzata fino alla scadenza del contratto nazionale. In questo caso l'indennità opera come aumento non parametrato dei minimi, perché manca o non è praticabile il secondo livello contrattuale e, quindi, si considera sufficiente la sussistenza di una sola delle condizioni previste dall'accordo interconfederale, senza

---

<sup>54</sup> V., ad esempio, il ccnl *Metalmecchanici Confindustria*.

<sup>55</sup> Vedi il rinnovo *Alimentaristi*.

<sup>56</sup> Analogamente vedi anche il rinnovo dei *Chimici*.

<sup>57</sup> Vedi il rinnovo della *Pesca marittima*.

richiedere l'esistenza del secondo requisito (e cioè l'assenza di trattamenti individuali o collettivi).

Altri rinnovi<sup>58</sup>, poi, prevedono che, nel caso in cui in azienda vi siano trattamenti economici aggiuntivi rispetto a quelli fissati dal ccnl, l'importo annuo dell'elemento di garanzia si riduca fino a concorrenza. La clausola sembra migliorativa rispetto alle previsioni dettate dalle fonti interconfederali, perché non esclude del tutto l'erogazione di tale elemento in presenza di trattamenti economici contrattati individualmente, ovvero elargiti discrezionalmente dal datore di lavoro, consentendo la compensazione tra le due erogazioni.

All'EGR le parti hanno, inoltre, applicato lo stesso trattamento che in genere viene riconosciuto agli importi *una tantum*, escludendolo dalla base di calcolo del TFR e considerando l'importo onnicomprensivo, poiché in esso sono computati anche i riflessi sugli istituti di retribuzione diretta ed indiretta, di origine legale o contrattuale. In realtà l'assimilazione tra i due istituti è impropria, poiché l'EGR ha una funzione *compensativa* della carenza di contrattazione del premio di risultato a livello aziendale, mentre l'*una tantum* ha una funzione *risarcitoria* per la carenza di rinnovo del contratto nazionale. Inoltre il primo, *rebus sic stantibus*, è un elemento ricorrente e certo, mentre il secondo è meramente eventuale e - come il termine stesso spiega - viene corrisposto eccezionalmente ed una volta sola.

Se l'EGR rappresenta un modo per garantire comunque un incremento retributivo nelle aziende che non praticano la contrattazione di risultato, il rinnovo dei chimici, al fine di promuovere la diffusione dell'istituto contrattuale del premio di partecipazione nell'ambito dell'intero sistema industriale chimico, ha previsto la facoltà di erogare l'elemento di garanzia in sostituzione del premio di produzione/partecipazione nelle imprese che abbiano fino a 70 dipendenti e non più, come prevedeva il contratto precedente, fino a 100. L'abbassamento della soglia dimensionale ha, di fatto, la funzione di incentivare la diffusione della contrattazione di secondo livello sui premi anche nelle imprese (tra 70 e 100 addetti) che prima ne erano esentate.

Da ultimo, in materia di istituti retributivi, si deve ricordare una significativa innovazione introdotta dal rinnovo dei *Chimici* che, abrogando una precedente norma, di fatto ha determinato la scomparsa, per il futuro, dell'istituto degli scatti di anzianità. Infatti, a decorrere dal 1° gennaio 2010, nessun dipendente del settore chimico maturerà l'anzianità, né conseguirà la corrispondente voce retributiva. Per il personale in servizio gli importi maturati alla data del 31 dicembre 2009 e le eventuali frazioni maturate vengono conservati, ma sono congelati come superminimo individuale non assorbibile.

---

<sup>58</sup> Vedi il rinnovo *Telecomunicazioni*.

### ***3.3 L'analisi dei contenuti normativi dei rinnovi. Inquadramento e sistemi di classificazione professionale***

Dall'analisi dei rinnovi contrattuali siglati nel 2008 e nel 2009 non emerge una particolare propensione a negoziare la tematica dei sistemi classificatori e dell'inquadramento professionale. Questo, per molti versi, è il risultato dell'esaurirsi di un processo che ha visto negli anni passati significativi interventi modificativi che sono stati oggetto di sperimentazione e che, ora, sono oggetto di manutenzione e di adattamento all'emersione di nuovi profili o professionalità che non incidono sul sistema nel suo complesso.

L'analisi dei rinnovi contrattuali segnala, in sostanza, una carenza di trattazione. Tuttavia, dai rinnovi che si sono occupati della disciplina emergono sostanzialmente due tipologie di intervento: il primo è rappresentato dalla previsione di attività di esame, studio e monitoraggio ed il secondo da interventi di manutenzione.

In merito alla prima diversi rinnovi istituiscono<sup>59</sup> o confermano commissioni bilaterali<sup>60</sup>, a volte aperte alla partecipazione di esperti<sup>61</sup>, alle quali vengono attribuiti compiti spesso strettamente collegati alla specificità della categoria. In genere si chiede alle commissioni un'attività di studio e di ricognizione dell'impatto determinato dai cambiamenti organizzativi e tecnologici sull'organizzazione del lavoro e sulle mansioni. Conseguentemente si richiede una revisione del sistema classificatorio per renderlo più aderente ai processi di innovazione tecnologica e alle conseguenti modifiche dell'organizzazione del lavoro che incidono in vario modo sulle mansioni con l'emersione di nuove, con la richiesta di polifunzionalità nell'espletamento delle stesse, o ancora con l'accorpamento, la semplificazione o la specializzazione dei ruoli<sup>62</sup>.

In tal modo si intende rafforzare il rapporto tra organizzazione del lavoro, crescita professionale e inquadramento del personale, superando la logica degli automatismi e costruendo un nuovo sistema fondato sul concetto di ruolo, in cui assumono rilevanza criteri quali competenza richiesta e acquisita, autonomia, efficienza, responsabilità, interdipendenza con altre funzioni, partecipazione ai processi, partecipazione a specifiche iniziative formative, professionalità derivante da mobilità verticale e orizzontale.

---

<sup>59</sup> Il rinnovo dei *Panificatori* istituisce apposita commissione paritetica per la revisione degli inquadramenti la quale, entro il 31 dicembre 2010, dovrà definire il nuovo inquadramento contrattuale dei lavoratori, tenendo conto tra l'altro dei concetti di polivalenza e polifunzionalità.

<sup>60</sup> Nel settore edile (ccnl *Edili Confindustria* e ccnl *Edili Confapi*), le commissioni per lo studio del sistema di classificazione sono ormai previste in pianta stabile; anche il rinnovo *Gomma e Plastica Confindustria* conferma il ruolo della commissione nazionale ampliandone le competenze e specificando in maniera più dettagliata le finalità perseguite. Le parti contraenti del rinnovo dei *Chimici Confindustria*, ad esempio, dopo aver confermato i risultati di un processo di revisione del sistema classificatorio già avviato dal 2007 attraverso un positivo confronto realizzatosi in seno ad apposita Commissione bilaterale, si impegnano a far proseguire i lavori della Commissione stessa, attribuendole ulteriori compiti.

<sup>61</sup> Ccnl *Alimentaristi Confapi* e *Pelli e cuoio Confindustria*

<sup>62</sup> Vedi ccnl *Gomma e Plastica Confapi* e *Gomma e Plastica Confindustria*; *Pelli e cuoio Confindustria*; *Penne Spazzole Pennelli Confindustria*.

In alcuni casi si affida a tali commissioni un ruolo propositivo allorché, esplicitamente, si richiede la formulazione di una proposta esemplificativa delle nuove mansioni, allo scopo di recepire le professionalità peculiari di taluni comparti produttivi, mentre le parti contraenti si impegnano ad acquisire tali proposte e a trasferirle nella disciplina contrattuale<sup>63</sup>. Sostanzialmente ci si attende dalle commissioni un contributo alla valorizzazione delle professionalità esistenti<sup>64</sup>, ma anche una razionalizzazione e semplificazione dei sistemi di classificazione, con il dichiarato intento di migliorare la competitività e la produttività del settore<sup>65</sup>.

Dall'attività di esame, studio e monitoraggio spesso emergono indicazioni che portano ad una manutenzione del sistema classificatorio già esistente attraverso il metodo della inserzione di nuovi profili professionali, confermando così la tendenza ad individuare in sede tecnica e paritetica nazionale le modifiche necessarie al fine di conformare i contenuti essenziali delle professionalità dei prestatori ai mutamenti determinati dai cambiamenti organizzativi e tecnologici del sistema produttivo.

In genere gli interventi di manutenzione della disciplina contrattuale riguardano integrazioni e/o modificazioni del sistema di classificazione previsto dal ccnl con la specificazione di profili e qualifiche<sup>66</sup> o con l'ampliamento ed arricchimento delle declaratorie. Ciò consente di dare riconoscimento contrattuale - e, conseguentemente, anche retributivo - all'accresciuto grado di specializzazione sempre più pressantemente richiesto dall'organizzazione del lavoro e alla necessaria integrazione tra sapere tecnico e capacità operativa diretta<sup>67</sup>.

Una menzione particolare merita, infine, nel settore turismo, il primo contratto collettivo nazionale di lavoro dell'industria turistica che contiene un nuovo impianto di classificazione del personale in un'ottica di valorizzazione delle professionalità del settore, in coerenza con le esigenze organizzative di accresciuta competitività sui mercati. Il nuovo sistema classificatorio, descritto nella parte generale del contratto, viene più ampiamente sviluppato in ciascuna parte speciale afferente ai diversi settori produttivi.

La decorrenza del predetto impianto è stata prevista al 1° di marzo 2008 per le qualifiche che sono state concordate tra le parti e riportate nei singoli impianti classificatori delle parti speciali. Le qualifiche non effettive da tale data, che richiedano ulteriori chiarimenti, saranno oggetto di specifico confronto tra le parti al 2° livello di contrattazione, per presentare al livello nazionale delle organizzazioni sindacali e delle parti datoriali, firmatarie del contratto, le relative proposte sul nuovo impianto che

---

<sup>63</sup> Vedi ccnl *Gomma e Plastica Confindustria*; *Alimentaristi Confapi*; *Laterizi e Manufatti Confindustria*

<sup>64</sup> Ccnl *Chimici Confindustria (2009)*; ccnl *Tessili Confindustria* e il ccnl *Calzaturieri Confindustria*; questi rinnovi richiedono inoltre alla commissione una particolare attenzione alle “forme di pluralità di mansioni che determinano l'arricchimento della professionalità, a figure professionali innovative”.

<sup>65</sup> *Pelli e cuoio Confindustria*.

<sup>66</sup> Così per il rinnovo *Grafici Editoriali Confindustria* viene parzialmente modificata la declaratoria con l'eliminazione di alcuni profili e l'introduzione di nuovi; ma vedi anche il rinnovo *Panificatori*.

<sup>67</sup> In tal senso vedi il rinnovo *Cartai e cartotecnici*.

saranno oggetto di verifica e discussione finalizzate al completamento della sua effettiva attuazione, prevista entro e non oltre il 31 ottobre 2008.

Il sistema di inquadramento dei lavoratori passa da una articolazione per livelli ad una classificazione articolata su quattro Aree (A, B, C e D). Ciascuna area è poi suddivisa in due (solo l'area C ne prevede tre) categorie di inquadramento sulla base di declaratorie di categoria e di profili/posizioni professionali.

Dopo aver indicato le modalità di confluenza dei vecchi livelli in ciascuna nuova area di inquadramento, le parti prevedono che, nel caso in cui dovessero identificarsi, a livello territoriale, mansioni non riconducibili alle qualifiche previste, l'inquadramento dovrà essere esaminato dalle competenti organizzazioni territoriali unitamente alle rsa/rsu ed in caso di mancata soluzione la questione sarà demandata alle rispettive organizzazioni nazionali.

### **3.4 Segue. *La disciplina dei tempi di lavoro: orario, riposi, ferie e part-time***

Nel corso degli anni 2008 e 2009, una interessante produzione contrattuale ha riguardato la disciplina dei tempi di lavoro, alimentata anche dalla ricca gamma di rinvii operati, in questo campo, dalla legge alla contrattazione collettiva, in vista sia del rafforzamento di alcune tutele, sia, per converso, dell'introduzione di significative deroghe a numerose protezioni legali.

Si tratta di un meccanismo ben noto di interazioni tra legge e contrattazione collettiva; un meccanismo che, giova precisare, riceve continua linfa da parte del legislatore, mediante costanti aggiornamenti del dato normativo, ai quali conseguono, inevitabilmente, nuovi interventi negoziali (con riferimento al periodo qui considerato, v., per l'orario di lavoro e i riposi, l'art. 41, del d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008, il quale ha modificato il d.lgs. n. 66/2003, nonché, per il *part-time*, la mini-controriforma attuata dalla l. n. 247/2007, rispetto alle modifiche introdotte nel d.lgs. n. 61/2000 ad opera del d.lgs. n. 276/2003).

#### **3.4.1 La flessibilità dei tempi di lavoro nell'interesse dell'impresa**

Partendo dalle discipline negoziali in materia di orario e riposi, l'analisi dei contratti dimostra come, nel corso del 2008 e 2009, risulti confermata la tendenza della contrattazione di categoria nel settore privato ad approfondire il processo di flessibilizzazione temporale della prestazione, già intrapreso – dopo qualche titubanza iniziale – dai ccnl stipulati a seguito della riforma introdotta dal citato d.lgs. n. 66/2003 (che, come noto, nell'attuare le direttive comunitarie n. 93/104 e 2000/34, aveva profondamente innovato la disciplina legale in materia).

Così, gli spazi di flessibilità nell'interesse delle imprese consentiti dalla legge vengono innanzitutto sfruttati con riferimento alla materia dei *riposi*, con particolare riferimento

a quello *giornaliero*. In particolare, alcuni rinnovi hanno rinviato la competenza al secondo livello di contrattazione<sup>68</sup>, prevedendo talora, significativamente, che l'accordo di secondo livello debba essere necessariamente unitario<sup>69</sup>; la gran parte di essi, invece, ha direttamente dettato deroghe alla durata e/o alla consecutività del riposo<sup>70</sup>, provvedendo peraltro ad elencare le ipotesi in cui tali deroghe sono ammesse e/o a fissare soglie minime di durata<sup>71</sup>. Va se mai rimarcato che, nella quasi totalità dei rinnovi considerati, manca qualsiasi disciplina delle modalità di godimento dei riposi compensativi che, secondo una clausola di salvaguardia imposta dalla legge, devono essere goduti dal lavoratore interessato a simili regimi derogatori<sup>72</sup>; ebbene, pur nel silenzio delle previsioni contrattuali, tali riposi compensativi, secondo l'interpretazione resa dalla Corte di giustizia, devono essere “*immediatamente* successivi all'orario di lavoro che sono intesi a compensare, al fine di evitare uno stato di fatica o sovraccarico del lavoratore dovuti all'accumulo di periodo di lavoro consecutivi”, salvo il caso in cui sussistano “circostanze del tutto eccezionali”, che rendano impossibile il godimento

---

<sup>68</sup> V. in particolare i rinnovi *Cemento, calce e gesso*, sia *Confindustria* che *Confapi* (i quali stabiliscono però espressamente che le ipotesi derogatorie eventualmente individuate in sede aziendale “non potranno essere utilizzate per sopperire a carenze di organico e/o organizzative”).

<sup>69</sup> I sottoscrittori del ccnl *Turismo Federturismo e Aica*, hanno operato un peculiare rinvio “a termine” al secondo livello per la disciplina del “sistema derogatorio” relativo sia al riposo giornaliero e settimanale sia all'orario multi periodale (*infra*), al fine di favorire l'inserimento dei regimi di orario e di riposo in un più ampio processo di turnazione, con l'obiettivo di migliorare e meglio conciliare l'attività lavorativa con le esigenze familiari e la vita privata; il rinnovo, in particolare, ha previsto che l'accordo aziendale dovesse essere complessivo e inscindibile e sottoscritto, congiuntamente dalle rsu/rsa e tutte le oo.ss. territoriali o nazionali stipulanti il ccnl, entro il 31 ottobre 2008 (ove l'accordo di secondo livello non sia stato raggiunto nel termine, si applicano integralmente le previsioni del d.lgs. 66).

<sup>70</sup> La legge, infatti, dopo aver stabilito che il riposo non possa essere inferiore a 11 ore consecutive ogni 24, introduce alcune deroghe alla consecutività e, soprattutto, autorizza la contrattazione collettiva ad introdurre altre e/o a ridurre la stessa durata del riposo (cfr. art. 7 e 17, co. 1, d.lgs. n. 66, come modificati dalla l. n. 133/2008), sia pure nel rispetto di una clausola di salvaguardia di cui si dirà tra breve.

<sup>71</sup> Mentre in alcuni casi l'elencazione delle ipotesi è operata in modo ampio, mediante il riferimento ad una serie di attività e situazioni caratterizzate dalla necessità tecnica di assicurare la continuità del servizio o della produzione (v. il ccnl *Alimentaristi Confapi*, il quale stabilisce però una soglia minima di riposo, pari ad almeno 8 ore di riposo continuativo, decorrenti dalla fine della prestazione lavorativa e da godere nell'arco delle 24 ore dall'inizio della stessa), in altri la deroga è ispirata ad un principio di eccezionalità (cfr. il ccnl *Gomma e plastica Confapi*, il quale si riferisce all'anticipo del turno per fronteggiare situazioni di emergenza, per garantire l'incolumità delle persone, per evitare danni economici rilevanti a seguito di mancato flusso energetico, interruzione delle lavorazioni, ecc.; il contratto, inoltre, rinvia al secondo livello il compito di introdurre altre ipotesi, ma pur sempre nel rispetto del principio di eccezionalità) o comunque limitata a specifiche esigenze o situazioni (si v. ad esempio, il rinnovo degli *Enti culturali, turistici e sportivi* il quale prevede che il limite minimo legale di 11 ore consecutive non operi in caso di “*prestazione svolta in regime di reperibilità*”; il medesimo rinnovo stabilisce però che al lavoratore interessato da regimi di reperibilità debba essere comunque garantito il riposo giornaliero di almeno 11 ore consecutive “per almeno 2 giorni a settimana”). Da questo punto di vista, un'apertura all'allargamento sembra prefigurata dall'*Accordo non unitario metalmeccanici Confindustria* del 2009, i cui firmatari hanno però rinviato l'intervento sugli orari di lavoro alla fase di stesura del testo definitivo.

<sup>72</sup> V. art. 17, co. 4, d.lgs. n. 66 (il quale riproduce una clausola già contenuta nella dir. n. 93/104 e poi trasfusa nella dir. n. 2003/88, oggi in vigore).

tempestivo del riposo, e al cui ricorrere va comunque assicurata una “protezione appropriata”<sup>73</sup>. E’ evidente, del resto, che un palese contrasto con i principi enunciati dalla Corte si registra nei casi, peraltro meno frequenti, in cui i rinnovi hanno previsto un rinvio del riposo compensativo anche indipendentemente dal ricorrere delle predette circostanze (del tutto) eccezionali<sup>74</sup>.

Meno significative sono le deroghe relative alla periodicità del *riposo settimanale e domenicale*<sup>75</sup>, ma si consideri, da un lato, che diverse categorie già le prevedevano; dall’altro, che il legislatore - proprio nel 2008 ed in considerazione della minore disponibilità della contrattazione nazionale a introdurre deroghe in materia - ha operato una rilevante modifica della disciplina previgente, consentendo, in ogni ambito produttivo e senza alcun filtro collettivo, di rispettare le 24 ore di riposo settimanale come media nell’arco di 14 giorni<sup>76</sup>.

Una seconda area d’intervento derogatorio, di grande interesse in vista della realizzazione di modelli di flessibilità dell’orario di lavoro nell’interesse delle imprese, concerne la possibilità di calcolare l’orario di lavoro come media su un arco superiore alla singola settimana. In tale ambito i contratti hanno mostrato una notevole propensione allo sfruttamento delle deroghe previste dalla legge, con riferimento all’orario *settimanale* sia *normale* che *massimo* (comprensivo, cioè, dello straordinario). Per la verità, la distribuzione plurisettimanale dell’orario *normale* (c.d. orario multiperiodale) costituisce ormai patrimonio acquisito della gran parte delle categorie, che l’avevano già consentita e disciplinata ben prima del d.lgs. n. 66/2003<sup>77</sup>, tanto che alcuni interventi realizzati dai rinnovi del 2008 e 2009 si presentano quali meri ritocchi della disciplina vigente. Non mancano peraltro modifiche più significative<sup>78</sup>,

---

<sup>73</sup> CGCE 9 settembre 2003, C-151/02, caso *Jaeger*, spec. parr. 94 ss. (ove si interpreta la citata clausola contenuta nella dir. n. 93/104).

<sup>74</sup> V. il contratto degli *Alimentaristi Confapi*, il quale prevede che, in via ordinaria, al lavoratore siano accordati “periodi equivalenti di riposo compensativo, da godere di norma nel corso della settimana o, in casi eccezionali, misure alternative di protezione, come previsto dal comma 4, art. 17, d.lgs. n. 66/03”. Qualche perplessità, in proposito, deriva anche dalla lettura di altri rinnovi, quali quelli dei *Metalmecanici*, sia *Confindustria* (del 2008) che *Cooperative*, ed *Edili, Confapi* e *Cooperative*, i quali, nell’introdurre una specifica deroga al riposo giornaliero in caso di ricorso alla reperibilità, stabiliscono sì dei limiti (la deroga non può assumere “carattere di strutturalità” e il riposo consecutivo non può essere inferiore alle 8 ore), ma si limitano a prescrivere che al lavoratore sia assicurata una “protezione appropriata”.

<sup>75</sup> Anche in questo caso alcuni rinnovi hanno operato un rinvio al secondo livello di contrattazione al fine della previsione delle deroghe (v. i rinnovi *Cemento, calce e gesso*, sia *Confindustria* che *Confapi*, con gli stessi limiti già illustrati in riferimento al riposo giornaliero, e quello *Turismo Federturismo e Aica*, nei termini sopra indicati), mentre altri hanno direttamente disciplinato la materia (v. l’ipotesi di accordo per le imprese di *Assicurazione-Assistenza*: il precedente ccnl stabiliva che i lavoratori turnisti dovessero godere, nell’anno, almeno del 30% delle domeniche e delle festività; la nuova regolamentazione consente di ridurre tale percentuale, “con il consenso dell’interessato e per casi eccezionali”).

<sup>76</sup> Cfr. l’art. 9, co. 1, d.lgs. n. 61/2003, come modificato dal d.l. n. 112/2008.

<sup>77</sup> V. ora l’art. 3, d.lgs. n. 66, ma cfr. già l’art. 13, co. 1, l. 196/1997 e, ancor prima, l’art. 4, r.d.l. n. 692/1923 (con le relative disposizioni regolamentari attuative).

<sup>78</sup> Innovativa, ad es., è la disciplina introdotta dal protocollo applicativo del ccnl delle *Logistica, trasporto merci e spedizioni Cooperative*, nella quale si prevede, tra l’altro, che “per le cooperative che utilizzano il

generalmente volte ad ampliare gli spazi di flessibilità nell'interesse dell'impresa, mediante rinvii al secondo livello della competenza ad elevare il limite di ore stabilito dai ccnl quale tetto annuo alla flessibilità; l'alleggerimento e la semplificazione delle procedure finalizzate all'utilizzo dello strumento<sup>79</sup>; l'ampliamento delle ipotesi in cui esso è ammesso<sup>80</sup>.

Strettamente connesse alle novità introdotte nel d.lgs. n. 66 sono, invece, le discipline di categoria relative alla durata dell'orario *massimo settimanale* della prestazione, rispetto al quale l'art. 4 del decreto, dopo aver fissato il limite di 48 ore (comprehensive di straordinario), da rispettare come media in un periodo di riferimento di 4 mesi, consente ai contratti collettivi di prolungare tale periodo sino a 6 mesi ovvero, in presenza di "ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, specificate negli stessi contratti collettivi", sino a 12 mesi. Ebbene, come negli anni precedenti, anche nel periodo considerato dalla presente indagine questo specifico campo di intervento "derogatorio" è stato abbondantemente sfruttato dalle parti collettive, sia pure in modo diversificato: in alcuni casi si prevede un prolungamento "limitato"<sup>81</sup>; in altri, invece, si raggiunge il limite massimo dei 12 mesi<sup>82</sup>.

---

sistema della retribuzione mensilizzata [...] l'orario normale potrà essere riferito alla durata media delle prestazioni lavorative in un periodo non superiore ai 3 mesi" (l'art. 3 del d.lgs. n. 66/2003 consentirebbe, invece, di prolungare il periodo di riferimento fino ad un anno) e che, pertanto, le ore eccedenti l'orario mensile, che è di 39 ore, "potranno essere accantonate e recuperate in periodi di minor attività senza dar luogo a compensi aggiuntivi, nel limite massimo di 200 ore annuali".

<sup>79</sup> Nel primo senso hanno operato, ad es., i ccnl *Tessili Confindustria* e *Calzaturieri Confindustria*, i quali hanno previsto la possibilità di elevare mediante accordo aziendale il limite di 96 ore, tradizionalmente stabilito da questi ccnl quale tetto annuo alla flessibilità); nel primo dei contratti citati, inoltre, sono state introdotte rilevanti semplificazioni procedurali. Del peculiare rinvio "a termine" operato nel ccnl *Turismo Federturismo e Aica* si è già detto a proposito della disciplina derogatoria in materia di riposo giornaliero.

<sup>80</sup> Emblematica è la vicenda del rinnovo *Metalmeccanici Confindustria* del 2008, il quale – dopo una fase sperimentale prevista da un allegato al rinnovo del 2006 – ha ammesso il ricorso all'orario plurisettimanale non solo in caso di stagionalità dei prodotti e nelle attività di installazione e montaggio, ma anche in presenza di picchi produttivi non fronteggiabili con il ricorso ai normali assetti produttivi; ha previsto meccanismi volti a favorire la ricerca di una soluzione condivisa a livello territoriale in caso di mancato accordo aziendale sul ricorso allo strumento ovvero sulle eventuali modifiche alla programmazione dei recuperi orari; ha innalzato le maggiorazioni riconosciute ai lavoratori interessati, in modo.

Merita di essere altresì segnalato che analoghe previsioni sono presenti nel rinnovo *Metalmeccanici Cooperative*.

<sup>81</sup> In particolare, hanno elevato il periodo di riferimento a 6 mesi i rinnovi *Gomma e plastica Confapi*, *Alimentaristi Confapi* (per le sole aziende fino a 100 dipendenti), *Turismo Federturismo e Aica* (gli ultimi due rinnovi citati rinviano altresì al secondo livello il compito di elevare ulteriormente il periodo di riferimento, in presenza di particolari esigenze produttive o inerenti l'organizzazione del lavoro).

<sup>82</sup> V. il protocollo applicativo del ccnl *Logistica, trasporto merci e spedizioni Cooperative*, che prevede l'elevazione a 12 mesi, "in funzione delle specifiche caratteristiche di sistemi e processi produttivi e in funzione della particolare tipologia delle mansioni svolte che risentono di condizionamenti derivanti anche da fattori esterni, tra i quali la stagionalità e i picchi produttivi" (la genericità della formulazione, che pare invero attagliarsi a qualsiasi attività produttiva, induce a dubitare che sia rispettata la previsione legale, la quale – come s'è visto – impone la *specificazione* delle ragioni giustificative).



Un ulteriore ambito di intervento della contrattazione collettiva, direttamente connesso con le modifiche legislative introdotte dal d.lgs. n. 66, riguarda il lavoro *straordinario*: anche nel 2008 e 2009 sono numerosi i rinnovi che se ne occupano o al fine di ridurre i limiti al suo utilizzo<sup>83</sup> o, più frequentemente, per disciplinare la *banca delle ore* (o conto ore). Rispetto a quest'ultimo istituto, in particolare, continua ad ampliarsi il novero delle categorie nelle quali esso viene ammesso e disciplinato<sup>84</sup>, e non mancano rinnovi che hanno introdotto modifiche alle previgenti discipline, solitamente al fine di ampliarne il ricorso<sup>85</sup>, ovvero di rivedere le modalità di godimento delle ore accantonate<sup>86</sup>, sì da favorire, in alcuni casi, una più efficace risposta alle esigenze individuali<sup>87</sup>.

### 3.4.2 La conciliazione tra tempi di vita e di lavoro

Quest'ultima annotazione rievoca una questione, più generale, relativa alle innovazioni direttamente volte ad una più adeguata conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita; profilo rispetto al quale i rinnovi non paiono – anche in questa tornata – aver compiuto passi significativi. Se si eccettuano talune previsioni in materia di banca delle ore, da

---

<sup>83</sup> In tale prospettiva, meritano di essere segnalati i rinnovi *Tessili Confindustria*, *Calzaturieri Confindustria*, che hanno innalzato i limiti individuali e aziendali allo straordinario (che resta comunque volontario); i rinnovi *Edili Confapi e Cooperative*, i quali hanno previsto che le ore di straordinario prestate in occasione di interventi connessi a regimi di reperibilità si aggiungano al limite annuale (pari a 250 ore); il rinnovo *Cartai e cartotecnici Confindustria*, il quale ha elevato il monte ore che l'azienda, in presenza di esigenze indifferibili di natura straordinaria, può esigere da ciascun dipendente in deroga al “principio di non obbligatorietà”, altrimenti fissato dal ccnl.

<sup>84</sup> V., ad es. il rinnovo *Cemento, calce e gesso Confapi*. Un rinvio al secondo livello è nel protocollo applicativo del ccnl *Logistica, trasporto merci e spedizioni Cooperative*.

<sup>85</sup> V. i ccnl *Metalmeccanici Confindustria* (del 2008) e *Cooperative*.

<sup>86</sup> Innovazioni rilevanti, sotto quest'aspetto, si registrano nei rinnovi dei *Chimici Confindustria*, ove si precisa che l'utilizzo di tali ore possa essere finalizzato anche ad iniziative di responsabilità sociale, quali, ad esempio, permessi per agevolare l'assistenza in gravi situazioni familiari, al finanziamento del Fondo aziendale per l'integrazione al reddito, previsto dal contratto, ad iniziative formative di riqualificazione per l'occupabilità ed altre iniziative convenute a livello aziendale.

<sup>87</sup> Si veda, in particolare, il rinnovo relativo agli *Enti culturali, turistici e sportivi*, il quale prevede, tra l'altro, un obbligo di motivata risposta da parte del datore di lavoro alle istanze di godimento presentate dai lavoratori e stabilisce, altresì, che almeno il 30% delle ore complessivamente richieste siano godute dal singolo nel corso del competente anno di fruizione, in periodi che il lavoratore stesso avrà individuato, fatte salve “comprovate improcrastinabili necessità aziendali, tali da giustificare un motivato differimento degli stessi entro i due mesi successivi da quello cui la richiesta inerisce”; in tal modo viene superata la precedente previsione, invero tuttora presente, con formulazioni simili, in numerosi contratti di categoria, alla cui stregua “l'utilizzo [delle ore accantonate] come riposi compensativi, con riferimento ai tempi, alla durata e al numero dei lavoratori contemporaneamente ammessi alla fruizione [dovesse] essere resa possibile [dalle aziende] tenuto conto delle esigenze tecniche, organizzative e di servizio”. Sotto questo aspetto, molto meno efficace pare la modifica apportata dal rinnovo degli *Alimentaristi Confindustria*, il quale, pur introducendo un meccanismo di banca ore specificamente dedicato ai genitori di bambini fino a 24 mesi (che hanno diritto, su loro richiesta, di percepire la sola maggiorazione, accantonando le ore straordinarie in un conto ore), stabilisce pur sempre che i riposi compensativi vanno goduti entro 12 mesi dalla maturazione, ma “nel rispetto delle esigenze aziendali”.

ultimo segnalate, i pochi interventi rinvenuti sono diretti a garantire una migliore *programmazione* dei tempi esistenziali<sup>88</sup>, ad ampliare (oltre ai casi già previsti dalla legge) il novero dei soggetti esclusi dall'obbligo di prestare lavoro *notturno*<sup>89</sup>, a favorire, anche mediante il godimento delle *ferie*, il ricongiungimento familiare dei lavoratori che prestano servizio in località diverse da quella di residenza<sup>90</sup>.

Peraltro, un ambito nel quale le questioni connesse alla "conciliazione" tra tempi di vita e di lavoro assumono un particolare risalto è costituito, come noto, dalla disciplina del *part-time*: da un lato, questo istituto può realmente rispondere alle esigenze individuali, specie quando la disciplina legale o contrattuale riconosce al singolo un diritto o una priorità nella trasformazione del proprio rapporto da tempo pieno a tempo parziale; dall'altro, gli strumenti di flessibilità temporale utilizzati dalle imprese e, in particolare, i prolungamenti dell'orario e/o le modifiche alla sua collocazione (lavoro supplementare e straordinario, clausole elastiche e flessibili), rischiano però di incidere negativamente sull'effettiva realizzazione di quella conciliazione (cfr., al riguardo, Corte cost. 4 maggio 1992, n. 210).

Procedendo per gradi, è anzitutto necessario precisare che, dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 276/2003 e dalla l. 247/2007, l'art. 12-*bis* del d.lgs. 61/2000 garantisce il diritto alla predetta trasformazione (reversibile su richiesta) allorché il lavoratore sia affetto da patologie oncologiche, dalle quali derivi una ridotta capacità lavorativa anche a causa degli effetti di terapie salvavita, e la sola priorità nel passaggio da tempo pieno a tempo parziale in una serie di altre circostanze<sup>91</sup>. Inoltre, l'art. 12-*ter* del predetto decreto stabilisce che i lavoratori che abbiano trasformato il proprio rapporto da tempo pieno a tempo parziale siano titolari di un diritto di precedenza nel caso di assunzioni a tempo pieno, per le stesse mansioni o per mansioni equivalenti. Rispetto a questo quadro legislativo, taluni interventi dei ccnl stipulati nel periodo considerato risultano

---

<sup>88</sup> Cfr. l'ipotesi di accordo per le imprese di *Assicurazione-Assistenza*, il quale ha previsto che le aziende, ove debbano modificare il piano trimestrale di turnazione, forniscano un preavviso "da 16 a 8 giorni in relazione alle esigenze aziendali" (il miglioramento è invero modesto rispetto alla previgente disciplina, poiché il vecchio testo prevedeva un preavviso di 8 giorni e il nuovo condiziona pur sempre l'allungamento del periodo alle indicate esigenze).

<sup>89</sup> V. il rinnovo *Alimentaristi Confapi* (il quale ha stabilito che - compatibilmente con le esigenze produttive e organizzative - alle lavoratrici madri possa essere concesso il prolungamento dell'esenzione dal lavoro notturno, per un periodo di 6 mesi continuativi, a partire dal compimento dei tre anni di vita del proprio figlio), quello degli *Enti culturali, turistici e sportivi* (il quale ha escluso dall'obbligo di effettuare lavoro notturno, anche i lavoratori affetti da patologie oncologiche dalle quali residui una ridotta capacità lavorativa), quello per le imprese di *Assicurazione-Assistenza* (ai cui sensi i lavoratori ultraquarantenni che abbiano maturato 10 anni di servizio possono presentare richiesta di uscire dai turni notturni; alle aziende è pur sempre riservata la facoltà di accettarla "compatibilmente con le loro esigenze tecnico, organizzative e produttive).

<sup>90</sup> V. il rinnovo *Turismo Federturismo e Aica*, il quale prevede che le aziende sono tenute a considerare con la massima attenzione, sia pure tenuto conto delle esigenze tecnico-organizzative e dei picchi di attività, le richieste di usufruire di periodi continuativi di assenza dal lavoro attraverso l'utilizzo delle ferie e di altri istituti, quali i permessi retribuiti e la flessibilità dell'orario.

<sup>91</sup> Si tratta, in sintesi, delle patologie oncologiche riguardanti il coniuge, i figli o i genitori, della necessità di assistere un convivente invalido al 100%, con necessità di assistenza continua, ovvero un figlio convivente di età non superiore ai tredici anni o portatore di handicap.

sostanzialmente ripetitivi del dato legale ovvero dettati dalla necessità di adeguare ad esso le previgenti clausole<sup>92</sup>, risultando invece molto rari i casi nei quali la tutela legale viene estesa: ciò accade, ad es., allorché si garantisce il diritto alla trasformazione del rapporto in *part-time* ai lavoratori affetti da qualsiasi grave patologia che richieda terapie salvavita e che comporti una discontinuità nella prestazione<sup>93</sup>.

Passando, poi, a trattare delle clausole negoziali più chiaramente connesse all'obiettivo di garantire alle imprese una maggiore flessibilità nell'utilizzo dell'istituto, è bene partire da quelle relative al *lavoro supplementare* (ambito nel quale l'autonomia collettiva è chiamata ad intervenire da parte dell'art. 3, co. 2, d.lgs. 61/2000).

In primo luogo, la limitazione causale per il ricorso al lavoro supplementare manca tuttora in talune categorie<sup>94</sup> e, in molte altre, continua ad essere operata mediante l'indicazione di ipotesi decisamente molto ampie, spesso genericamente riferite ad esigenze tecnico-organizzative, produttive, amministrative e/o sostitutive, talora con la precisazione che deve trattarsi di esigenze temporanee<sup>95</sup>; non mancano però casi in cui, in modo più restrittivo, si stabilisce che le prestazioni eccedenti l'orario concordato debbano avere carattere eccezionale e trovare giustificazione in ragioni obiettive e non permanenti<sup>96</sup>. Così, l'obiettivo di limitare o, comunque, di controllare il ricorso al lavoro supplementare è ancora affidato, in taluni ccnl, all'indicazione di tetti quantitativi (generalmente elevati), dettati quasi sempre sotto forma di percentuali massime o, talora, tetti annui<sup>97</sup>, ma non mancano contratti che non fissano alcun limite per il lavoro supplementare, se non quello - già desumibile dalla legge - del tempo pieno<sup>98</sup>. Un

---

<sup>92</sup> V., nel primo senso, il rinnovo dei *Chimici Confindustria* e, nel secondo, l'*Accordo non unitario metalmeccanici Confindustria* del 2009 e il rinnovo delle *Telecomunicazioni*, i quali elevano a tredici anni (soglia ora prevista dalla legge) l'età minima dei figli per la cui cura è assicurato ai genitori la priorità nel passaggio al *part-time*.

<sup>93</sup> V. l'*Accordo non unitario metalmeccanici Confindustria* del 2009, il quale modifica però in senso restrittivo l'elenco delle ipotesi in cui l'azienda valuterà positivamente le domande di passaggio dal tempo pieno al tempo parziale (al contrario, tali ipotesi risultano ampliate nel rinnovo *Enti culturali, turistici e sportivi*). Va precisato che in diversi altri rinnovi si è provveduto ad operare interventi di manutenzione delle clausole concernenti il passaggio dal tempo pieno al tempo parziale e viceversa: ad es., in alcuni casi è stata elevata la percentuale delle domande di trasformazione, determinate da tassative necessità, cui viene data priorità nel caso di assunzione a tempo parziale (cfr. il ccnl *Alimentaristi Confindustria*), mentre in altri casi è stata eliminata la priorità nel passaggio da tempo pieno a tempo parziale e nel passaggio dal tempo parziale al tempo pieno dei lavoratori già in forza rispetto alle nuove assunzioni operate dall'impresa (v. il rinnovo per le imprese di *Assicurazione-Assistenza*).

<sup>94</sup> V., in particolare, i ccnl *Calzaturieri Confindustria* e *Alimentaristi Confapi*.

<sup>95</sup> Cfr., sia pure con differenti formulazioni, i ccnl *Turismo Federturismo e Aica*; *Edili Confindustria*, *Confapi* e *Cooperative*; *Tessili Confindustria*; *Giornalisti*; *Metalmeccanici Confindustria* del 2008 (con una formula poi ulteriormente ampliata nell'*Accordo non unitario* dell'anno successivo).

<sup>96</sup> V. i ccnl *Calce e gesso Confindustria* e *Confapi*.

<sup>97</sup> V., ad es., nel primo senso, il ccnl *Giornalisti* (il quale stabilisce che il ricorso al lavoro supplementare non deve superare il 30% dell'orario inizialmente pattuito) e, nel secondo senso, il ccnl *Turismo Federturismo e AICA* (che stabilisce un tetto di 130 ore annue, peraltro elevabile in sede di contrattazione integrativa territoriale).

<sup>98</sup> V. i ccnl degli *Edili Confindustria*, *Confapi* e *Cooperative* e quello *Tessili Confindustria*.

ulteriore disincentivo potrebbe poi derivare dalla previsione di maggiorazioni, almeno quando le medesime sono di rilevante entità<sup>99</sup>.

Tra gli strumenti più efficaci per garantire che la richiesta di prestazioni supplementari (e straordinarie) non incida negativamente sui tempi di vita del lavoratore e della lavoratrice, vi è ovviamente quello della loro volontarietà. Ebbene, taluni rinnovi qualificano come obbligatorie tali prestazioni (sia pure con il temperamento costituito dalla previsione secondo cui l'eventuale rifiuto è ammesso in presenza di talune, documentate, situazioni), mentre, in altri è stato conservato il principio secondo cui il lavoro supplementare è ammesso solo con il consenso del lavoratore interessato<sup>100</sup>.

Sempre in materia di lavoro supplementare, va infine precisato che sono ormai rari i rinnovi che hanno conservato il diritto al 'consolidamento' delle ore supplementari prestate in modo continuativo (che non è più previsto dalla legge, a partire dal d.lgs. n. 276/2003)<sup>101</sup>.

Come si accennava, le istanze di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro per i lavoratori a tempo parziale rischiano di essere frustrate anche dal ricorso alle c.d. *clausole elastiche e flessibili*; cioè a quelle clausole che, a seguito del d.lgs. n. 276, attribuiscono al datore di lavoro il potere di imporre, rispettivamente, una variazione in aumento della durata della prestazione (ipotesi ammessa solo nel *part-time* verticale e misto), ovvero una modifica della collocazione della prestazione lavorativa (ipotesi ammessa anche nel *part-time* orizzontale) rispetto a quelle concordate originariamente tra le parti del rapporto individuale. In proposito è utile chiarire che, dopo l'intervento della l. n. 247/2007<sup>102</sup>, il ricorso alle predette clausole è (nuovamente) condizionato ad un doppio 'filtro' negoziale: è infatti necessario che, oltre all'accordo individuale (c.d. patto di elasticità e/o flessibilità, peraltro quasi sempre acquisito al momento dell'assunzione), vi sia una preventiva disciplina da parte dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano

---

<sup>99</sup> Ad esempio, un leggero incremento delle maggiorazioni è stato stabilito dal rinnovo delle *Telecomunicazioni*. Il ccnl *Giornalisti*, prevede una maggiorazione del 19%, mentre quella fissata dai ccnl *Edili Confindustria*, *Confapi e Cooperative* è del 20% (per il lavoro straordinario, invece, questi ultimi ccnl, come del resto molti altri, prevedono l'applicazione delle normali maggiorazioni).

<sup>100</sup> Cfr., nel primo senso, il ccnl *Alimentaristi Confapi* (il quale ribadisce comunque la previsione legale secondo cui l'eventuale rifiuto del lavoratore all'effettuazione di lavoro supplementare e straordinario non può integrare in alcun caso gli estremi del giustificato motivo di licenziamento) e l'*Accordo non unitario metalmeccanici Confindustria* del 2009 (il quale fa salvi i comprovati impedimenti individuali del lavoratore); nel secondo, i ccnl *Tessili Confindustria*, *Calzaturieri Confindustria*, *Turismo Federturismo e Aica*. Peculiare è la disciplina del ccnl *Edili Cooperative*, il quale, da un lato, prevede che il rifiuto da parte del lavoratore di prestare lavoro supplementare, oltre a non integrare gli estremi del giustificato motivo di licenziamento, non costituisce neppure infrazione disciplinare (con ciò legittimando il rifiuto); dall'altro fa però salvo il caso di uno specifico accordo con la rsu, che pare di capire, potrebbe stabilire l'obbligatorietà.

<sup>101</sup> V. il ccnl *Alimentaristi Confapi*.

<sup>102</sup> Si è già accennato che la legge in questione ha attuato una mini-controriforma, specie con riferimento alle clausole elastiche e flessibili, rispetto alle modifiche apportate al d.lgs. n. 61/2000 ad opera del d.lgs. n. 276/2003 (abrogando, tra l'altro, l'art. 8, co. 2-ter, introdotto da quest'ultimo decreto).

nazionale, i quali stabiliscano le condizioni e le modalità in relazione alle quali il datore può esercitare il potere e i tetti massimi di variabilità in aumento della prestazione.

Ebbene, anche nel periodo qui considerato la pertinente disciplina di categoria è spesso dettata senza il ricorso alla tecnica delle causali ovvero mediante rinvio, sul punto, al secondo livello<sup>103</sup>; inoltre, anche quanto sono indicate dai ccnl, le ipotesi giustificatrici, come già segnalato a proposito di quelle relative al lavoro supplementare, sono configurate in modo piuttosto ampio e, quindi, scarsamente selettivo<sup>104</sup>. Per converso, non può essere trascurato il fatto che anche in alcuni dei ccnl stipulati nel periodo qui considerato si è provveduto a introdurre limiti quantitativi entro cui è ammessa la variazione in aumento della durata della prestazione (clausola elastica)<sup>105</sup>, mentre, in materia di maggiorazioni riconosciute al lavoratore nel caso di ricorso a clausole elastiche o flessibili, risulta complessivamente confermata la tendenza a condizionare l'erogazione della maggiorazione (che, tra l'altro, in taluni casi risulta di modesta entità) non alla mera manifestazione di disponibilità da parte del lavoratore, ma all'effettiva prestazione in regime di variazione di orario<sup>106</sup>.

Ma i profili di disciplina certamente più interessanti, in vista della soddisfazione delle richiamate istanze conciliative, attengono, da un lato, ai *termini minimi di preavviso*

---

<sup>103</sup> Le causali mancano tuttora, ad es., nei ccnl *Alimentaristi Confapi, Edili Confindustria e Confapi, Tessili Confindustria*. Per diversi modelli di rinvio al secondo livello, cfr. invece l'ultimo rinnovo dei ccnl *Calce e gesso Confindustria e Confapi*, nonché il ccnl *Turismo Federturismo e Aica*.

<sup>104</sup> Ad esempio, il ccnl *Edili Cooperative* richiede la presenza di esigenze funzionali e/o organizzative dell'unità organizzativa di appartenenza. Una più puntuale elencazione, peraltro anch'essa piuttosto ampia e comunque integrabile dal secondo livello, è stata introdotta nel rinnovo delle *Telecomunicazioni* (si va dalle campagne pubblicitarie alle variazioni operative conseguenti agli interventi di modifica sui sistemi o sulle postazioni di lavoro; dalle attività necessarie per garantire la funzionalità degli impianti alla installazione o manutenzione di impianti).

<sup>105</sup> V i ccnl *Turismo Federturismo e Aica, Edili Confindustria, Confapi e Cooperative* (con un limite massimo del 30% della prestazione lavorativa annua concordata), *Tessili Confindustria* (50%); *Telecomunicazioni* (100% dell'orario ridotto e, comunque, non oltre il normale orario settimanale a tempo pieno). V. anche l'*Accordo non unitario metalmeccanici Confindustria* del 2009, il quale - all'interno di una più ampia riscrittura della disciplina del *part-time* (che, peraltro, entrerà in vigore, sostituendo completamente la previgente disciplina, dal 1° gennaio 2012, fatta salva la possibilità che la decorrenza sia anticipata mediante accordi aziendali), ha dettato, per la prima volta nella categoria, specifiche previsioni in materia di clausole elastiche e flessibili, stabilendo, tra l'altro, che la variazione in aumento della durata della prestazione in attuazione di clausola elastica non possa superare il 25% della normale prestazione annua a tempo parziale.

<sup>106</sup> Il ccnl *Turismo Federturismo e Aica*, prevede una maggiorazione "simbolica" in caso di ricorso a clausole flessibili (pari all'1,5%), mentre molto più significativa è quella spettante in caso di ricorso alle clausole elastiche (31,5%); l'*Accordo non unitario metalmeccanici Confindustria* del 2009 fissa una maggiorazione del 10% per la prima ipotesi e del 15%, per la seconda. In qualche caso, si è comunque avuto un incremento rispetto al passato: cfr. il ccnl *Edili Cooperative*, il quale ha elevato la maggiorazione spettante in caso di applicazione della clausola elastica dal 10 al 20% e quella spettante in caso di variazione della collocazione temporale per effetto di clausole flessibili dal 5 al 10% (identiche percentuali sono oggi previste dal ccnl *Edili Confindustria e Confapi*); il ccnl *Tessili Confindustria*, che in passato rinviava all'accordo individuale la disciplina delle clausole in questione, ivi compresi i profili attinenti alle compensazioni, stabilisce ora maggiorazione forfetaria del 15% (che però non spetta in caso di modifica della collocazione temporale su richiesta del lavoratore);

fissati per l'esercizio del potere datoriale derivante dalla previsione di clausole elastiche e flessibili e, dall'altro, alla possibilità per il singolo di *sottrarsi* – di volta in volta o definitivamente – all'esercizio di un simile *jus variandi*.

Ebbene, mentre nei rinnovi sottoscritti nel periodo considerato i predetti termini sono stati frequentemente ridotti (salvo poche eccezioni)<sup>107</sup>, solo un numero limitato di accordi ha conservato il tanto discusso 'diritto di ripensamento', cioè il diritto (riconosciuto al lavoratore a tempo parziale dal d.lgs. n. 61/2000, ma soppresso dal d.lgs. 276/2003 e non reintrodotta dalla menzionata mini contro-riforma realizzata con l. n. 247/2007) di *revocare* il proprio consenso (sia pure in presenza di particolari ragioni e nel rispetto di una specifica procedura) all'effettuazione della prestazione in un orario diverso rispetto a quello previsto nel contratto a tempo parziale. Infatti, dopo essere stato eliminato dal testo della legge, il diritto in questione è stato cancellato anche da quasi tutti i rinnovi successivi al d.lgs. n. 276 ed una sua analitica disciplina residua tuttora in una sparuta pattuglia di ccnl<sup>108</sup>.

Proprio per questa ragione, meritano una particolare sottolineatura quelle previsioni negoziali - non molto diffuse, ma di grande interesse nella prospettiva conciliativa sopra indicata - che contemplan la possibilità di sospendere temporaneamente le clausole elastiche e flessibili in presenza di ragioni sopravvenute indicate dai medesimi contratti. Anche se, è bene precisare, un'enorme differenza sussiste tra i rinnovi che subordinano tale sospensione al consenso di entrambe le parti<sup>109</sup> e quelli che invece, in piena coerenza con la già citata sentenza n. 210/1992 della Corte cost., assicurano al lavoratore il diritto ad essere esonerato dallo svolgimento della prestazione secondo modalità elastiche e/o flessibili (e di sottrarsi, quindi, alla variazione della durata e/o della collocazione dell'orario), per tutto il periodo in cui debba svolgere altre attività lavorative, collocate in orari incompatibili con le variazioni d'orario richieste dal datore,

---

<sup>107</sup> Il ccnl *Alimentaristi Confapi*, ad esempio, prevede la possibilità di una riduzione dai 5 ai 2 giorni lavorativi, ma solo in presenza di particolari esigenze organizzative e produttive e con l'elevazione della maggiorazione, rispettivamente, dal 15 al 20% e dal 10 al 15%; analoga riduzione del preavviso, ma senza alcun incremento della maggiorazione, è prevista dal ccnl *Turismo Federturismo e Aica*; il termine dei 5 giorni è fissato anche nei ccnl *Edili Confindustria, Confapi e Cooperative*, che non prevedono, però, la possibilità di una sua riduzione; il ccnl *Tessili Confindustria* prevede invece ora un preavviso di 3 giorni.

Diversa è la scelta dell'*Accordo non unitario metalmeccanici Confindustria* del 2009, il quale porta a 7 giorni, rispetto ai 5 imposti dal d.lgs. 61/2000, il periodo di preavviso da dare al lavoratore prima di cambiare la collocazione temporale della prestazione.

<sup>108</sup> V. i ccnl *Edili Cooperative e Turismo Federturismo e Aica* (quest'ultimo consente comunque il recesso dal patto anche al datore di lavoro).

<sup>109</sup> V. i ccnl *Tessili Confindustria e Calzaturieri Confindustria*, che, peraltro, negli ultimi rinnovi hanno ampliato le ipotesi nelle quali una simile facoltà è concessa; è appena il caso di osservare che – vista la costruzione delle previsioni contrattuali – anche un cospicuo ampliamento dell'elenco rischia di non produrre alcun effetto senza il consenso di entrambe le parti; al contempo, tale consenso può certamente essere prestato anche al di là delle ipotesi tabellate.

o sia impegnato in qualificati compiti di cura o in attività di studio, ovvero debba sottoporsi a terapie e cicli di cura<sup>110</sup>.

### 3.5 Segue. *La disciplina delle prestazioni temporanee di lavoro*

#### 3.5.1 Il contratto a tempo determinato

In relazione al contratto a tempo determinato, nei rinnovi del biennio 2008-2009 si riscontra una ripresa dell'attività negoziale, che era stata invece alquanto scarna nel precedente biennio, essendo terminata la fase di adeguamento alle previsioni del d.lgs. 368/2001. L'intervento delle parti sociali in materia si concentra, prevalentemente, ma non esclusivamente, sull'adempimento dei diversi rinvii all'autonomia collettiva introdotti, accanto a quelli presenti già nel testo originario del decreto, con la l. 247/2007 e con il d.l. 112/2008, convertito con la l. 133/2008.

Pochi, fra i rinnovi esaminati, regolano il profilo dell'accesso al contratto a termine; ove questo avviene, la scelta è quella di fare un'esemplificazione non tassativa dei casi di legittima apposizione del termine, con la specificazione che ciò non impedisce il ricorso all'istituto a fronte delle (altre) ragioni previste dall'art. 1, co. 1, d.lgs. n. 368/2001<sup>111</sup>. L'attenzione delle parti sociali si è concentrata sull'utilizzo del contratto a termine per sostituzione di lavoratori assenti, che viene ammesso anche in anticipo rispetto all'assenza del lavoratore da sostituire<sup>112</sup>, e per sostituzione di dipendenti in congedo di maternità, paternità o parentale, ipotesi nella quale, similmente, si consente la stipulazione anticipata del contratto a termine<sup>113</sup>.

Si riscontra, inoltre, una tendenza abbastanza diffusa ad allentare i vincoli di utilizzo dell'istituto. Quanto alle cd. clausole di contingentamento - materia rimessa alla contrattazione con i sindacati comparativamente più rappresentativi *ex art.* 10, co. 7,

---

<sup>110</sup> In tal senso dispone l'*Accordo non unitario metalmeccanici Confindustria* del 2009, il quale prevede che l'esonero operi previo preavviso scritto di almeno 7 giorni e per tutto il tempo in cui sussistano le indicate esigenze; l'accordo prevede altresì che alle fattispecie elencate ne possano essere aggiunte altre, "di analogo valenza sociale", in sede aziendale (da parte di rsu e direzione aziendale), ovvero territoriale (ad opera delle oo.ss. stipulanti il ccnl), ovvero, ovviamente, d'intesa tra l'azienda e il lavoratore interessato. Una tecnica simile è utilizzata - per il vero già dai precedenti rinnovi - nel settore alimentare: nel ccnl *Alimentaristi Confapi*, in particolare, è contemplata la possibilità per il lavoratore di sottrarsi alla variazione dell'orario, precedentemente accettata, in presenza di sopravvenute e documentate ragioni e fino a quando le stesse permangano (si tratta delle stesse ragioni che legittimano il rifiuto di svolgere prestazioni supplementari e straordinarie).

<sup>111</sup> V., ad es., il ccnl *Enti culturali, turistici e sportivi* e il ccnl *Giornalisti*.

<sup>112</sup> Così è, ad esempio, nel ccnl *Panificatori*.

<sup>113</sup> V., fra gli altri, l'*Accordo non unitario metalmeccanici Confindustria* del 2009, che, nel prevedere una nuova disciplina contrattuale del contratto a tempo determinato (che, come espressamente precisato dalle parti, si applica ai lavoratori a tempo determinato assunti dal 1° gennaio 2010) ammette, nelle ipotesi menzionate nel testo, la possibilità di assumere con contratto a termine un "sostituto" fino a due mesi prima dell'assenza del "sostituito" (v. art. 4, co. 2, d.lgs. 151/2001).

d.lgs. 368/2001 - in diversi rinnovi vengono elevate le percentuali massime<sup>114</sup> o si riduce l'ambito oggettivo di applicazione delle medesime clausole<sup>115</sup>; con riferimento al tetto di 36 mesi (previsto dall'art. 5, co. 4-*bis*, d.lgs. 368/2001, per i rapporti a termine instaurati con lo stesso lavoratore ed aventi ad oggetto le medesime mansioni), diversi accordi, sulla base del rinvio introdotto nella norma da ultimo citata ad opera dell'art. 21, co. 2, d.l. 112/2008, individuano ipotesi di esclusione dall'applicazione del tetto massimo di 36 mesi ulteriori rispetto a quelle previste dalla legge<sup>116</sup> o prevedono una durata maggiore<sup>117</sup>.

Diversi accordi quantificano la durata dell'ulteriore contratto a termine, stipulabile presso la DPL, *ex art.* 5, co. 4-*bis*, dopo il superamento dei 36 mesi per effetto di contratti successivi (tenuto conto anche delle proroghe) con l'assistenza di un rappresentante delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale cui il lavoratore sia iscritto o conferisca mandato<sup>118</sup>, oppure rinviando la materia ad altre sedi contrattuali<sup>119</sup>.

Con riferimento al diritto di precedenza, alcuni contratti riproducono quasi testualmente l'art. 5, co. 4-*quater*, d.lgs. 368/2001 (introdotto dalla l. 247/2007 e poi modificato dal d.l. 112/2008), che garantisce il diritto di precedenza ai lavoratori a termine che abbiano prestato attività per un periodo superiore a 6 mesi, "fatte salve diverse disposizioni di contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"<sup>120</sup>; altri rinnovi si discostano dalle previsioni normative su diversi profili, anche sfruttando

---

<sup>114</sup> Vedi, in questo senso, i rinnovi dei ccnl *Impianti sportivi, Assicurazione-Assistenza e Giornalisti*.

<sup>115</sup> V. il ccnl *Enti culturali, turistici e sportivi*.

<sup>116</sup> V., fra gli altri, il ccnl *Giornalisti*.

<sup>117</sup> Il ccnl *Chimici*, confermando peraltro la previgente regolazione contrattuale, fissa un limite di 48 mesi complessivi nell'arco di 5 anni per i contratti a termine ed un altro di 54 mesi nell'arco temporale di 69 mesi per l'ipotesi di successione di contratti a termine e contratti di somministrazione.

<sup>118</sup> V., fra gli altri, i rinnovi *Calzaturieri Confindustria* ed *Edili Confindustria* e l'*Avviso comune per l'attuazione dei rinvii di cui all'art. 5, commi 4 bis e 4 ter, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, del settore Turismo*, che fissano la durata massima dell'ulteriore contratto a termine in 8 mesi (nell'ultimo caso, le parti hanno concordato che il limite è elevabile a 12 mesi dalla contrattazione di secondo livello) e quelli *Alimentaristi Confapi, Alimentaristi Confindustria, Giornalisti e Panificatori*, che optano invece per 12 mesi.

<sup>119</sup> Questa è la scelta dei ccnl *Turismo Confcommercio, Turismo Confesercenti e Telecomunicazioni*. Nei primi due casi, fissato il limite di otto mesi, si consente al livello aziendale e/o territoriale elevare il limite fino a dodici; nel terzo caso, si fissa il limite di 12 mesi e lo si rende derogabile al livello aziendale. Ebbene, in tutte queste ipotesi si deve tuttavia notare che la contrattazione opera un rinvio ad una sede contrattuale non espressamente prevista dall'art. 5, comma 4-*bis*, d.lgs. 368/2001, che attribuisce il compito di determinare la durata dell'ulteriore contratto a termine ad "avvisi comuni" stipulati dalle "organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative al livello nazionale".

<sup>120</sup> V., ad es., il ccnl *Enti culturali, turistici e sportivi*, che elimina la previgente disposizione contrattuale che riconosceva tale diritto a tutti i lavoratori a tempo determinato e senza limiti temporali e l'*Accordo non unitario metalmeccanici Confindustria* del 2009.



lo spazio che l'art. 5, co. 4-*quater* ha assegnato alla contrattazione<sup>121</sup>; in altri accordi, infine, non risulta del tutto chiaro l'impatto innovativo delle clausole introdotte<sup>122</sup>.

Quanto alle attività stagionali (per le quali non opera il limite dei 36 mesi previsto dell'art. 5, co. 4-*bis*), da una parte, è abbastanza diffusa nei contratti l'individuazione, ai sensi dell'art. 5, co. 4-*ter*, d.lgs. 368/2001, delle ipotesi di stagionalità ulteriori rispetto a quelle elencate nel DPR 7 ottobre 1963, n. 1525<sup>123</sup> e, dall'altra, si precisa, per garantire un uso corretto dell'istituto, che il ricorso al contratto a termine, in queste ipotesi, dovrà essere contenuto al tempo strettamente necessario e che non si dovrà superare una durata massima<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> Rispetto agli standard legali, nel ccnl *Telecomunicazioni* si riscontrano deroghe migliorative e peggiorative, mentre nel ccnl *Chimici* si restringe il campo di applicazione del diritto di precedenza, introducendo clausole che risultano quindi peggiorative per i lavoratori.

<sup>122</sup> L'*Accordo non unitario metalmeccanici Confindustria* del 2009, nell'introdurre una nuova disciplina che - per espressa previsione delle parti - si applica ai lavoratori a termine assunti a decorrere dal 1° gennaio 2010, non riproduce il sopra ricordato meccanismo di stabilizzazione previsto dal ccnl 21.1.2008 - sottoscritto unitariamente da Fiom, Fim e Uilm - per i lavoratori assunti con contratti a termine o *utilizzati* tramite la somministrazione di manodopera nella stessa azienda in mansioni equivalenti (o, a maggior ragione, nelle stesse mansioni), nel caso in cui la somma dei periodi anche non consecutivi di lavoro svolti nell'ambito delle due tipologie contrattuali superi i 44 mesi. Non è chiaro se ciò comporti, per i lavoratori a termine assunti dal 1° gennaio 2010, la non applicazione del meccanismo di stabilizzazione. Un chiarimento sul punto dovrebbe avvenire in sede di stesura del testo definitivo. Nell'attesa, si deve osservare che, pur se l'introduzione di una nuova disciplina contrattuale del contratto a termine dovrebbe comportare l'abrogazione di quella prevista dal ccnl 21.1.2008, sussistono elementi per sostenere che la nuova disciplina sia invece aggiuntiva rispetto a quella prevista nel ccnl 21.1.2008; in tal senso depone il fatto che le parti, nell'accordo del 2009, hanno dichiarato che ai lavoratori a termine assunti a decorrere dal 1° gennaio 2010 "si applica la [nuova] disciplina contrattuale", senza però esplicitare (come invece hanno fatto nel caso della disciplina contrattuale del *part-time*, cui si è già fatto cenno), che il testo del contratto del 21.1.2008 "è [...] sostituito" dal nuovo.

<sup>123</sup> V., ad es., i ccnl *Turismo Confcommercio* e *Turismo Confesercenti*, l'*Avviso comune per l'attuazione dei rinvii di cui all'art. 5, commi 4 bis e 4 ter, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, del settore Turismo*, ed il ccnl *Cartai e cartotecnici*.

<sup>124</sup> Fra gli altri, v. i ccnl *Alimentaristi*, sia *Confapi* che *Confindustria*. Similmente, le parti, nell'*Accordo non unitario metalmeccanici Confindustria* del 2009, stabiliscono, ai sensi del citato art. 5, co. 4-*ter*, che sono da considerare stagionali, oltre alle attività individuate dal DPR 7 ottobre 1963, n. 1525, quelle "caratterizzate dalla necessità ricorrente di intensificazione dell'attività lavorativa in determinati e limitati periodi dell'anno", rinviando per "l'individuazione della stagionalità, così definita, nonché la determinazione dei periodi di intensificazione dell'attività produttiva" (nel limite di 6 mesi nell'anno) ad un accordo fra direzione aziendale, rsu e strutture territoriali delle organizzazioni sindacali stipulanti il contratto collettivo. Bisogna considerare che la norma legislativa da ultimo richiamata rinvia, per l'individuazione delle ulteriori attività stagionali, agli avvisi comuni ed ai contratti collettivi nazionali "stipulati dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori comparativamente più rappresentative". Questo apre il problema, che in questa sede può essere solo ricordato, della valutazione della *maggior rappresentatività comparata* delle organizzazioni sindacali che hanno siglato l'accordo in esame, vista la mancata sottoscrizione del medesimo da parte della Fiom.

### 3.5.2 La somministrazione di manodopera

Nei rinnovi del 2008-2009 si riscontra una scarsa attenzione delle parti nei confronti della *somministrazione di manodopera*, essendo esaurita già nei rinnovi precedenti, in diverse categorie, la fase di prima regolazione contrattuale dell'istituto<sup>125</sup> (introdotto - in sostituzione del cd. 'lavoro interinale' - e regolato nel nostro ordinamento dal d.lgs. 276/2003).

L'interesse dei contratti intervenuti in materia può dirsi polarizzato su alcuni aspetti principali, quali i limiti del ricorso alla somministrazione (v. art. 20, comma 4, d.lgs. 276/2003, che rinvia all'art. 10, d.lgs. 368/2001) e gli obblighi di comunicazione alle organizzazioni sindacali (v. art. 24, comma 4, d.lgs. 276/2003). Con riferimento al primo aspetto, diversi contratti introducono dei limiti riferiti sia ai lavoratori utilizzabili che alla durata della somministrazione<sup>126</sup>. Molto diffusa è la scelta di introdurre o confermare limiti numerici cumulativi rispetto al contratto a termine<sup>127</sup>. Quanto al secondo, diversi rinnovi ribadiscono, specificano ed integrano, in materia di somministrazione, l'obbligo legale di comunicazione alle organizzazioni sindacali<sup>128</sup>.

## 3.6 Segue. *I contratti formativi*

### 3.6.1 Il contratto di apprendistato

Sono molte diffuse, negli accordi del 2008-9 le clausole contrattuali relative all'apprendistato professionalizzante. Molto scarso risulta, invece, l'interesse per le altre

---

<sup>125</sup> Fra gli accordi che nel periodo considerato hanno invece proceduto alla prima regolazione della somministrazione, vanno segnalati i ccnl *Turismo Federturismo*, *Alimentaristi Confapi* e *Piastrelle e refrattari Confindustria*.

<sup>126</sup> Ad esempio, il ccnl *Piastrelle e refrattari Confindustria* fissa il limite del 18% (elevabile nelle aziende del Meridione al 30%) dei lavoratori in servizio nel precedente anno, e stabilisce che, nel caso si faccia ricorso alla somministrazione per ragioni non riconducibili a commesse specifiche o ad esigenze stagionali, il lavoratore non potrà essere utilizzato per più di 60 mesi in un arco temporale di 78 mesi.

<sup>127</sup> Clausole di contingentamento di questo tipo sono previste, ad esempio, nei ccnl degli *Edili (Cooperative, Confindustria e Confapi)*, che stabiliscono un limite complessivo del 25%; il rinnovo dei *Giornalisti* eleva la soglia complessiva di lavoratori a termine e somministrati utilizzabili dal datore di lavoro; infine, il ccnl dei *Chimici*, da un lato, come già ricordato, conferma il limite cumulativo di 54 mesi in un arco temporale di 69 mesi nell'ipotesi di successione di contratti a termine e contratti di somministrazione.

<sup>128</sup> Nel ccnl *Gomma e plastica Confapi*, le parti prevedono un confronto preventivo sul ricorso alla somministrazione e sulle ricadute occupazionali del medesimo; il ccnl *Giornalisti* sancisce invece l'obbligo per l'utilizzatore di comunicare preventivamente al comitato di redazione "il numero, le qualifiche e le mansioni dei giornalisti da utilizzare con contratto di somministrazione di lavoro a termine, nonché le durate ed i motivi", specificando altresì (in analogia con l'art. 24, co. 4, lett. a, d.lgs. 276/2003) che, qualora vi siano " motivate ragioni di urgenza e necessità", la comunicazione potrà essere effettuata entro le 24 ore successive alla conclusione del contratto.

due forme di apprendistato istituite e disciplinate del d.lgs. 276/2003: l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione e l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione<sup>129</sup>.

La contrattazione è intervenuta soprattutto in ragione delle ampie deleghe contenute nel d.lgs. 276/2003, ulteriormente ampliate (a scapito dell'area riservata al legislatore regionale) dai successivi interventi del legislatore, che, da un lato, hanno accresciuto solo in via transitoria il ruolo dell'autonomia collettiva, al fine di sbloccare la concreta attuazione dell'istituto, preclusa dalla mancata regolamentazione dei profili formativi da parte di molte Regioni<sup>130</sup>; dall'altro, hanno reso invece definitivamente non più necessaria, nel caso di apprendistato con formazione esclusivamente aziendale, la regolamentazione ad opera del legislatore regionale dei profili formativi (regolamentazione che peraltro, già ai tempi del decreto, era stata predisposta nella maggior parte dei casi)<sup>131</sup>.

La maggior parte degli accordi del 2008 sono stati conclusi prima dell'emanazione del d.l. 122/2008 e, quindi, non hanno potuto sfruttare il canale parallelo costituito dall'apprendistato con formazione esclusivamente aziendale, introdotto appunto da tale decreto, con l'inserzione nell'art. 49 del co. 5-ter, d.lgs. 276/2003. Pertanto, in tali ipotesi, l'autonomia collettiva è intervenuta ai sensi degli altri commi della norma: nelle regioni in cui mancava una disciplina legale dei profili formativi dell'apprendistato, le parti sociali hanno potuto concordare una disciplina complessiva, ma solo transitoria dell'istituto (ai sensi del comma 5-bis); in quelle in cui, invece, si era provveduto a regolare il profilo sopra citato, ai sensi del comma 5, hanno potuto concordare una disciplina definitiva ma limitata alla durata, alla modalità di erogazione ed all'articolazione della formazione.

Quanto ai profili formativi, diversi accordi del 2008 contengono un elenco degli stessi<sup>132</sup> o prevedono un rinvio ad altri soggetti bilaterali<sup>133</sup>, a volte nell'ambito della determinazione dei profili affidata alle Regioni<sup>134</sup>; va inoltre segnalata la tendenza a porre sul medesimo piano la formazione interna e quella esterna<sup>135</sup>.

Nel 2009 risulta diffusa la scelta delle parti contrattuali di attivare l'apprendistato con formazione esclusivamente aziendale, sfruttando lo spazio che il già citato art. 49, co. 5-

---

<sup>129</sup> Rappresenta un'eccezione il ccnl *Panificatori*, che, predisposta una nuova disciplina contrattuale per l'apprendistato professionalizzante - su cui si tornerà *infra* - precisa che la stessa, "in quanto compatibile con le norme di legge e con le convenzioni stipulate", è valida anche per l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione).

<sup>130</sup> V. il d.l. n. 35/2005, convertito con la l. n. 80/2005, che ha inserito il comma 5-bis nell'art. 49, d.lgs. 276/2003.

<sup>131</sup> V. il d.l. 112/2008, convertito con la l. 133/2008, che ha inserito il comma 5-ter nell'art. 49, d.lgs. n. 276. Quest'ultimo intervento ha suscitato la protesta di alcune Regioni, che hanno lamentato l'incostituzionalità della nuova norma per violazione della art. 117, co. 4, Cost., che assegna alle medesime competenza legislativa esclusiva sulla formazione professionale.

<sup>132</sup> In alcuni casi, fra cui, il ccnl *Piastrelle e refrattari Confindustria*, corredato dalla specificazione analitica di conoscenze e competenze richieste.

<sup>133</sup> Ccnl *Edili Confapi*.

<sup>134</sup> Ccnl *Calzaturieri Confindustria*.

<sup>135</sup> V., fra gli altri, il ccnl *Calzaturieri Confindustria*.

ter, d.lgs. 276/2003, ha riservato, in maniera esclusiva, alla contrattazione collettiva. In tal modo, si è concretamente attivato il c.d. “canale parallelo” dell’apprendistato professionalizzante.

In alcuni rinnovi non si riscontra un intervento diretto ed immediato dei soggetti collettivi nazionali, ma, rispettivamente, vi è il rinvio per la regolamentazione dei profili professionali ad appositi organismi bilaterali<sup>136</sup> e la dichiarazione della disponibilità dei contraenti a definire successivamente i profili, ex art. 49, comma 5-ter<sup>137</sup>. Più strutturati ed articolati sono gli interventi di altri accordi, che, in alcuni casi, introducono una nuova disciplina contrattuale relativa a tutti gli aspetti oggetto di rinvio alla contrattazione collettiva da parte del nuovo art. 49, d.lgs. 276/2003<sup>138</sup>.

Nel medesimo spazio, aperto dall’art. 49, co. 5-ter, d.lgs. 276/2003, si muove l’*Intesa nazionale in materia di formazione esclusivamente aziendale nell’apprendistato professionalizzante del settore Terziario* (d’ora in poi, l’Intesa), firmata il 23.9.2009 con l’obiettivo di definire la formazione esclusivamente aziendale e di individuare i criteri per il ricorso alla medesima nell’ambito del contratto di apprendistato. Quanto al rapporto con le norme legislative e pattizie previste in precedenza, le clausole dell’Intesa, per espressa dichiarazione delle parti, sostituiscono, “ove integralmente applicate”, quanto disposto dall’art. 49, co. 5, d.lgs. 276/2003, nonché dagli articoli esplicitamente elencati del ccnl Terziario (Confcommercio) 18.7.2008, senza intaccare la validità delle altre clausole di questo contratto collettivo. Le parti precisano, peraltro, che al livello decentrato di contrattazione non si potrà derogare a quanto previsto nell’Intesa, ma sarà possibile l’individuazione di specifici e ulteriori profili formativi.

---

<sup>136</sup> V., ad es., il ccnl *Assicurazione-Assistenza*.

<sup>137</sup> V., ad es., il ccnl *Enti culturali, turistici e sportivi*.

<sup>138</sup> E’ il caso, fra gli altri, del ccnl *Chimici*. Fra le novità più rilevanti di questo rinnovo vi è l’abolizione della durata minima di due anni dell’apprendistato professionalizzante per i soggetti in possesso di laurea coerente con la professionalità da conseguire (tale intervento della contrattazione è reso possibile dall’abolizione, operata dal d.l. 112/2008, della durata minima legale del contratto di tale istituto, fissata invece in due anni nel testo originario dell’art. 49, co. 3, d.lgs. 276/2003); l’aggiornamento delle aree funzionali nell’ambito delle quali si collocano le qualifiche da conseguire con l’apprendistato e la conseguente nuova definizione dei contenuti della formazione specifica che deve essere erogata all’apprendista. Di ampio respiro è anche l’intervento del rinnovo *Panificatori*, che, confermata la disciplina contrattuale previgente dell’apprendistato ‘con formazione non esclusivamente aziendale’, prevista ai sensi dell’art. 49, co. 5 e 5-bis, d.lgs. 276/2003, introduce regole specifiche per l’“Apprendistato con formazione aziendale” (intesa come formazione “interamente gestita dall’azienda”), che vengono dichiarate “sostitutive di quanto previsto dai comma 5 dell’art. 49, d.lgs. 276/2003”. Interessanti disposizioni vengono introdotte con riferimento all’attività formativa, al referente interno per l’apprendistato (v. sul punto l’*Intesa nazionale in materia di formazione esclusivamente aziendale nell’apprendistato professionalizzante del settore Terziario*, firmata il 23.9.2009, analizzata di seguito nel testo); all’obbligatorietà della registrazione sul libretto formativo della formazione interna; alla Commissione per l’analisi e lo studio dei fabbisogni formativi, cui viene affidato il compito di predisporre piani formativi mirati per specifiche aree territoriali e di supportare in tale operazione la contrattazione di secondo livello nell’esplicazione delle competenze in capo ad essa confermate dal rinnovo del 2009. E’ interessante notare, infine, come le parti, relativamente a tale istituto, abbiano optato, “per la parte non incompatibile con la formazione interamente aziendale”, per un rinvio generale alla disciplina contrattuale prevista già in precedenza ai sensi dei commi 5 e 5-bis dell’art. 49, d.lgs. 276/2003.

Innanzitutto, nell'Intesa è precisato cosa le parti intendano per "formazione esclusivamente aziendale". Con tale espressione ci si riferisce alla formazione che l'azienda *gestisce integralmente*, "all'interno e/o all'esterno della stessa, senza ricorso a finanziamenti pubblici, corrisposti a tale titolo, salvo specifiche disposizioni normative in tal senso". Le parti stabiliscono, inoltre, che "l'azienda potrà altresì avvalersi per l'erogazione della formazione di strutture esterne accreditate per la formazione continua, secondo la normativa regionale vigente, presso la Regione in cui si svolge l'attività formativa". La formazione potrà svolgersi esclusivamente all'interno dell'azienda solo se questa è "in condizione di erogare formazione" ed ha "risorse umane idonee a trasferire conoscenze e competenze richieste dal piano formativo, assicurandone lo svolgimento in idonei ambienti come indicato dal piano formativo". Determinante è definita dall'Intesa la presenza di un *referente per l'apprendistato*, che prende il posto del *tutore*, figura individuata dall'art. 49, co. 5, lett *e*, d.lgs. 276/2003. Le parti collettive concordano che il referente vada individuato all'avvio dell'attività formativa e che possa indicarsi quale referente il titolare dell'impresa, "un socio ovvero [...] un familiare coadiuvante", purché abbiano "un livello di inquadramento pari o superiore a quello che l'apprendista conseguirà alla fine del rapporto di apprendistato e competenze adeguate". L'Intesa precisa, peraltro, che, nel caso l'impresa si avvalga di strutture esterne, il referente per l'apprendistato deve essere presente anche in queste.

Quanto alla durata minima della formazione, suddivisa in formazione a carattere trasversale di base e formazione professionalizzante, la tabella A, allegata all'intesa, prevede che per il primo anno, in relazione alla qualifica da conseguire, si vada dalle 80 alle 120 ore (le parti concordano che le ore possano essere concentrate, anche esclusivamente, nel primo anno). Quanto alle modalità concrete di erogazione della formazione, l'Intesa consente il ricorso alla formazione *on the job* e all'*e-learning*.

I soggetti collettivi si impegnano, inoltre, a definire i nuovi contenuti formativi dei profili professionali, "che aggiorneranno ed integreranno quelli concordati con l'ISFOL nell'intesa del 10 gennaio 2002" (che rimangono provvisoriamente in vigore). Quanto alla definizione del piano formativo, si offre all'azienda una duplice possibilità. Nella *Premessa metodologica*, si consente all'azienda di inserire nel piano "competenze di profilo" proprie di altri specifici profili formativi, qualora siano "ritenute necessarie e coerenti con le mansioni che verranno effettivamente svolte dall'apprendista qualificato", oppure di "escludere competenze di area, di settore o di profilo non coerenti con le reali competenze che dovranno essere acquisite dall'apprendista medesimo".

L'Intesa (diversamente da quanto stabilito dall'art. 49, co. 5, lett. *d*, d.lgs. 276/2003) rende non obbligatorio l'utilizzo del libretto formativo, disponendo che, in mancanza del medesimo, la formazione potrà risultare anche da supporti informatici e da fogli firma.

Inoltre, nel periodo esaminato le parti collettive sono intervenute su ulteriori aspetti specifici dell'apprendistato professionalizzante<sup>139</sup>. In diverse categorie l'autonomia collettiva ha definito la percentuale massima di contratti di apprendistato stipulabili rispetto alle "maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il datore di lavoro" (v. l'art. 47, co. 2, d.lgs. 276/2003)<sup>140</sup> e la durata massima del contratto di apprendistato, stabilendo un limite inferiore rispetto a quello di sei anni previsto dalla legge<sup>141</sup>. La durata minima della formazione, contrariamente a quanto succedeva nei rinnovi immediatamente successivi al d.lgs. 276/2003, generalmente è stata determinata ricorrendo ad un monte ore annuo *medio*, derogatorio del limite annuo 'secco' di 120 ore previsto dall'art. 49, co. 5, lett. *a*, del medesimo decreto<sup>142</sup>.

Quanto alla retribuzione ed all'inquadramento degli apprendisti, diversi rinnovi - riprendendo una scelta molto diffusa in altre categorie - prevedono una suddivisione del periodo di apprendistato in diverse fasi, generalmente due o tre, cui corrisponde un trattamento differenziato del lavoratore<sup>143</sup>.

Va, infine, messo in luce che diversi rinnovi del 2009 estendono il campo di applicazione del contratto di apprendistato, rendendolo utilizzabile anche per il raggiungimento di qualifiche collocate in livelli di inquadramento bassi, in precedenza non ricomprese nel campo di applicazione di questo istituto contrattuale<sup>144</sup>.

### 3.6.2 Il contratto di inserimento

Nei rinnovi conclusi nel periodo considerato persiste la fase di scarsa attenzione delle parti sociali nei confronti del contratto di inserimento, cominciata qualche anno fa, dopo la conclusione dei primi contratti nazionali successivi al d.lgs. 276/2003, che hanno

---

<sup>139</sup> E' evidente che le clausole dei rinnovi conclusi prima dell'istituzione dell'apprendistato con formazione esclusivamente aziendale, avvenuta, come già ricordato nel testo, con l'art. 23, co. 2, del d.l. n. 112 del 25 giugno 2008, si riferiscono all'apprendistato con "formazione non esclusivamente aziendale".

<sup>140</sup> V., ad esempio, il protocollo applicativo del ccnl *Logistica, trasporto merci e spedizioni*, che fissano un tetto del 20%, ed il rinnovo *Assicurazione-Assistenza*, che vieta il superamento della soglia del 30% delle "maestranze specializzate e qualificate, inquadrate con livello di inquadramento non inferiore al livello che l'apprendista acquisirà alla fine del proprio percorso individuale".

<sup>141</sup> il rinnovo *Alimentaristi Confapi*, ad esempio, fissa una durata che varia da 40 a 60 mesi, a seconda dell'inquadramento finale.

<sup>142</sup> Un'eccezione è costituita dal ccnl *Calzaturieri Confindustria*, a norma del quale le 120 ore rimangono medie. Interessante, in materia, è la soluzione adottata dal ccnl *Assicurazione-Assistenza*, che stabilisce un limite minimo di 120 ore annue, ma al contempo affida alla contrattazione aziendale la facoltà di prevedere un "differente impegno formativo" e consente inoltre ai datori di cumulare le attività formative svolte presso altri datori o presso gli istituti di formazione accreditati, di concentrare nel primo anno le ore di formazione e, infine, di definire "specifiche modalità della formazione interna ed esterna, in coerenza con le cadenze dei periodi lavorativi, tenendo conto delle esigenze determinate dalle fluttuazioni stagionali dell'attività".

<sup>143</sup> V., ad esempio, i ccnl *Assicurazione-Assistenza*, *Alimentaristi Confapi* e *Turismo Federturismo*.

<sup>144</sup> Ccnl *Enti culturali, turistici e sportivi* e ccnl *Logistica, trasporto merci e spedizioni*.

introdotto la prima disciplina contrattuale in materia. Nel biennio 2008-2009, gli interventi dell'autonomia collettiva sul contratto di inserimento sono molti ridotti e, pertanto, l'istituto resta disciplinato dalle norme contrattuali concordate nei precedenti contratti collettivi, che integrano la disciplina legale, contenuta negli artt. 54 e ss. del d.lgs. 276/2003 (come successivamente modificati ed integrati). Non va, peraltro, dimenticato che, nella definizione della disciplina del contratto di inserimento, riveste un ruolo importante l'Accordo Interconfederale concluso l'11 febbraio 2004 (solitamente richiamato nei ccnl ad esso successivi in funzione integrativa della disciplina di categoria). In quella sede, fra le altre cose, le parti hanno "recuperato" e valorizzato la componente formativa del contratto in esame - definita invece *eventuale* dall'art. 55, co. 4, d.lgs. 276/2003 - mediante la fissazione di un monte ore minimo di 16 ore di formazione teorica.

In alcune categorie si riscontrano, soprattutto nei rinnovi del 2008, diverse clausole contrattuali relative al progetto individuale di inserimento, che rappresenta, ai sensi dell'art. 54, d.lgs. 276/2003, la "condizione per l'assunzione con contratto di inserimento", le cui modalità di redazione sono appunto rimesse alla contrattazione collettiva dall'art. 55, comma 2, del decreto. Sembra significativa la presenza di una disciplina contrattuale degli aspetti formativi dell'inserimento, in quanto conferma che le parti - che in diverse categorie incrementano il numero delle ore di formazione rispetto alle 16 previste dall'AI citato in precedenza<sup>145</sup> - ritengono la formazione un contenuto obbligatorio del progetto individuale di inserimento, in linea con l'impostazione del medesimo AI. Tuttavia, si deve rilevare che l'autonomia collettiva interviene su aspetti generali (come la durata del contratto e la formazione), ma non definisce principi e modalità di redazione del progetto, la cui regolazione resta pertanto affidata al contratto individuale.

Infine, va segnalato che in alcune categorie non è presente, neppure dopo i rinnovi del periodo considerato, una regolazione contrattuale dell'istituto contrattuale in esame, ma solo un impegno dei soggetti firmatari ad incontrarsi, "in virtù di particolari esigenze che potranno essere evidenziate da una delle Parti per concordar[n]e le modalità di utilizzo"<sup>146</sup>.

#### **4. La contrattazione decentrata. Diffusione e risultati**

I Rapporti redatti per il Cnel da Irsi e da Monitor Lavoro si occupano di analizzare ed illustrare, rispettivamente, l'andamento della contrattazione decentrata nella pubblica amministrazione e di quella aziendale nel settore privato<sup>147</sup>. Rinviando a tali fonti per una più puntuale disamina, in questa sede appare opportuno segnalarne alcune caratteristiche principali.

---

<sup>145</sup> V., ad esempio, il rinnovo *Turismo Federturismo*.

<sup>146</sup> Ccnl *Assicurazione-Assistenza*.

<sup>147</sup> V. i rapporti citati in nt. 1.

In primo luogo, per quanto attiene alla contrattazione sviluppatasi nelle aziende del settore privato, il Rapporto Monitor redatto per il Cnel conferma la riduzione, già rilevata nel precedente biennio, della c.d. *intensità di contrattazione annua* (cioè della percentuale di imprese, rientranti nel campione, che in ciascun anno hanno sottoscritto almeno un accordo)<sup>148</sup>. Si tratta di una riduzione che, sia pure con modalità e in misure differenti, si riscontra in tutti i settori e per tutte le classi dimensionali d'azienda, anche se risulta meno significativa in quella delle imprese di maggiori dimensioni. Nelle imprese minori, comunque, l'intensità di contrattazione è inferiore a quella delle maggiori anche nei periodi di massimo sviluppo dell'attività contrattuale.

Per quanto concerne, poi, le materie oggetto di contrattazione aziendale, l'analisi sembra confermare che nei periodi di crisi economica diminuisce, in generale, l'intensità di contrattazione, ma aumenta la contrattazione connessa alla soluzione di problemi occupazionali<sup>149</sup>. In particolare, se nei periodi di più elevata intensità di contrattazione (cioè fino al 2005) questa coinvolgeva numerose materie, almeno in taluni dei settori considerati dall'analisi (Alimentare, Chimica e Materiali per costruzioni), nel periodo di minore intensità (ivi compresi il 2008 ed il 2009) il numero delle materie trattate si restringe, riducendosi frequentemente al solo trattamento economico o alla gestione delle eccedenze<sup>150</sup>. Il trattamento economico risulta, in generale, la materia con la più elevata frequenza di contrattazione<sup>151</sup>, mentre quella della gestione delle eccedenze ha un andamento tendenzialmente opposto a quello dell'intensità di contrattazione, poiché cresce negli anni nei quali quest'ultima decresce. Dal confronto tra le materie negoziate nei diversi settori emerge che, nel periodo considerato, le imprese alimentari hanno contrattato in modo piuttosto significativo le materie relative ai rapporti e ai diritti sindacali, all'orario di lavoro, al trattamento economico, ai contratti non standard e, sia pure in misura inferiore, agli inquadramenti. Peraltro, i dati mostrano che (nel 2008) la gestione delle eccedenze e il trattamento economico sono state le materie oggetto quasi esclusivo di contrattazione nelle imprese alimentari con meno di 500 dipendenti e, nel settore chimico ed in quello dei materiali per costruzioni, nelle imprese di tutte le dimensioni. Una diversa dinamica caratterizza invece la contrattazione aziendale nel settore metalmeccanico, ove - pur nel contesto di una significativa flessione dell'intensità di contrattazione - continuano ad essere

---

<sup>148</sup> V. già il rapporto Cnel su *Lineamenti della contrattazione aziendale nel periodo 1998-2006*, CNEL, novembre 2007. Giova osservare che, alla luce dell'indagine compiuta da Monitor Lavoro per conto del Cnel, la caduta della frequenza annua di contrattazione è rilevabile sia dall'analisi degli accordi delle imprese considerate nel *panel*, sia dall'Indagine sulle imprese industriali e dei servizi della Banca d'Italia (*Invind*).

<sup>149</sup> Il rapporto Monitor Lavoro redatto per il Cnel analizza, tra l'altro, le *frequenze assolute* di contrattazione delle diverse materie contrattuali, definite come "le percentuali di imprese che in ciascun anno fanno un accordo rapportate all'insieme delle imprese del campione per ciascuna categoria".

<sup>150</sup> Il dato è peraltro diversificato a seconda dei settori: per il settore Metalmeccanico, il Sistema Moda ed il Terziario, infatti, il fenomeno è meno evidente, poiché la riduzione delle frequenze di contrattazione presenta un andamento simile a quello dell'*intensità di contrattazione* complessiva.

<sup>151</sup> All'interno della materia, si conferma, ovviamente, il peso preponderante della contrattazione dei premi di risultato sull'insieme della voce *Trattamento economico*.



negoziare tutte le principali materie relative alla condizione di lavoro (dai modelli di relazioni industriali, all'orario di lavoro, dall'ambiente di lavoro alle forme di lavoro non standard, ecc.). Anche nel terziario, nel periodo 2006-2009 si riscontra una buona negoziazione delle diverse materie contrattuali; in particolare, i modelli di relazioni industriali, l'orario e i *contratti non standard* raggiungono livelli di frequenza simili a quelli del trattamento economico.

Passando poi alla dinamica relativa alla contrattazione decentrata nelle pubbliche amministrazioni, il rapporto redatto per il Cnel dall'Irsi evidenzia, quale caratteristica comune ai contratti di secondo livello di tutti i comparti, la riduzione – rispetto alle precedenti tornate – del numero di materie trattate in un singolo contratto.

Nello specifico, le materie maggiormente contrattate nelle Autonomie locali risultano quelle relative all'utilizzo del Fondo e al sistema di valutazione (con elevata articolazione degli indici e dei parametri utilizzati). Uno spazio non secondario viene poi dedicato alle relazioni sindacali, alla formazione, alla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, alle pari opportunità, all'orario di lavoro e alle tipologie flessibili di rapporti di lavoro.

Anche i contratti del comparto Sanità sono fortemente focalizzati sugli istituti retributivi e sulla gestione dei Fondi, mentre i contratti integrativi della Scuola sono caratterizzati da una minore varietà di contenuti, poiché – a parte i profili relativi alle modalità di distribuzione del Fondo di istituto – risultano negoziate poche altre materie.

Nel comparto Università gli aspetti più contrattati riguardano la gestione dei fondi, benché non manchino accordi sulle progressioni economiche orizzontali. Per quanto attiene, poi, alle Amministrazioni centrali (Ministeri, Enti pubblici non economici, Agenzie fiscali), va segnalato che – alla luce delle modifiche apportate alle declaratorie dai rinnovi di comparto – nella contrattazione di secondo livello si è provveduto all'individuazione dei profili di amministrazione e alla definizione dei criteri per la partecipazione alle selezioni delle progressioni orizzontali.

## **5. Un focus specifico sul settore dell'artigianato**

Il biennio considerato ha visto concludersi, nel settore artigiano, il processo avviato a livello interconfederale con l'intesa del 21 novembre 2008 (sul sistema degli assetti contrattuali, delle relazioni sindacali e della bilateralità), alla quale hanno fatto seguito, nel 2009, gli accordi interconfederale del 23 luglio, del 28 settembre e del 15 dicembre<sup>152</sup>.

---

<sup>152</sup> Vedi gli accordi:

- 21 novembre 2008, “Linee guida per la riforma del sistema di assetti contrattuali, delle relazioni sindacali e della bilateralità nell'artigianato” sottoscritto da Confartigianato, Cna, Casartigiani, Clai e Cisl, Uil;

- 23 luglio 2009, “Accordo interconfederale applicativo dell'intesa 21 novembre 2008 sul sistema di assetti contrattuali, delle relazioni sindacali e della bilateralità nell'artigianato” sottoscritto da Confartigianato imprese, Cna, Casartigiani, Clai e Cisl, Uil;

Tali intese hanno definito un nuovo modello contrattuale artigiano che opera lungo due direttrici: a) semplificazione e riduzione del numero di contratti collettivi del settore e b) contrattualizzazione del diritto delle prestazioni della bilateralità.

Sul primo versante, Confartigianato, Cna, Casartigiani e Clai da un lato e Cisl e Uil dall'altro, con l'accordo del 28 settembre 2009, che richiama impegni precedenti<sup>153</sup>, stabiliscono che, a partire dal 1° gennaio 2010, i rinnovi contrattuali dovranno riguardare 9 macro aree di riferimento (meccanica, tessile/moda, chimica, agroalimentare, legno-lapidei, comunicazione, servizi, costruzioni, autotrasporto).

L'accorpamento delle 9 aree contrattuali dovrà realizzarsi con un graduale allineamento del quadro regolativo di ogni singola macro area e con invarianza di costi; al contempo, ciascun ccnl di area dovrà essere strutturato con una Parte comune ed una Parte speciale. La prima, divisa in due sezioni (una dedicata alle relazioni sindacali e bilateralità, l'altra alla disciplina del rapporto di lavoro), comprende gli istituti comuni alle singole discipline contrattuali contenute nei precedenti ccnl di categoria; la seconda parte, invece, comprende gli istituti tipici di un determinato settore o di determinate figure professionali.

Sempre dal 1° gennaio 2010, la sfera di applicazione delle macro aree contrattuali dovrà essere estesa alle imprese artigiane che operano in settori di attività nuovi o in settori privi di riferimento contrattuale artigiano<sup>154</sup>.

Il processo di semplificazione e accorpamento contrattuale esplica effetti considerati positivi anche sul numero delle voci retributive utilizzate dai contratti collettivi. A tal fine le parti hanno concordato di procedere al conglobamento, in un'unica voce retributiva denominata retribuzione tabellare, della paga base (o minimo tabellare), dell'ex indennità di contingenza e dell'e.d.r.

L'ultimo accordo interconfederale concluso nel settore artigiano, in data 15 dicembre 2009, realizza la seconda delle direttrici sopra indicate poiché, con uno scarno articolato, si dettano le regole per il riconoscimento del diritto contrattuale di tutti i dipendenti da imprese artigiane (aderenti o non aderenti ad associazioni di categoria) di vedersi riconoscere prestazioni di welfare considerate indispensabili per il

---

- 28 settembre 2009, "Accordo interconfederale per la semplificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro nell'artigianato e sui settori scoperti" sottoscritto da Confartigianato imprese, Cna, Casartigiani, Clai e Cisl, Uil;

- 15 dicembre 2009 "Accordo in materia di contrattualizzazione del diritto alle prestazioni della bilateralità" sottoscritto da Confartigianato imprese, Cna, Casartigiani, Clai e Cisl, Uil.

<sup>153</sup> Già con l'accordo del 21 novembre 2008 (punto II.6) le parti contraenti avevano stabilito di procedere ad una graduale semplificazione del numero di ccnl, basandosi su 9 macro aree contrattuali e, contestualmente, di procedere alla copertura contrattuale dei settori artigiani privi di contratto collettivo; con l'accordo del 23 luglio 2009 (punto 6) si stabilisce di dar corso a quanto definito nell'accordo del 2008 al fine di definire gli ambiti di applicazione dei 9 ccnl d'area e di dare copertura contrattuale ai settori scoperti.

<sup>154</sup> L'accordo individua un elenco (non esaustivo, ma possibile di ampliamento ed integrazione) di 33 settori di attività da ricondurre nell'area di copertura del ccnl. Per le aziende e/o raggruppamenti di aziende non ricomprese nell'elenco, né riconducibili ad alcuna delle 9 aree contrattuali si stabilisce che saranno disciplinate dal ccnl dell'area Servizi.

completamento del trattamento economico e normativo previsto dai contratti di categoria.

Un cenno, in conclusione, deve essere dedicato al tema della tutela del potere d'acquisto delle retribuzioni: l'accordo interconfederale del 2008 del settore artigiano aveva stabilito che gli incrementi tabellari fossero concordati dalle parti stesse, a livello di categoria, sulla scorta di un indicatore previsionale generale elaborato da un soggetto terzo e che le stesse effettuassero una verifica degli eventuali scostamenti e ne definissero il recupero entro la vigenza del contratto. Dopo la firma dell'accordo quadro del 22 gennaio 2009, questo ruolo è stato affidato all'Isae e l'accordo del 23 luglio 2009, facendo riferimento all'indice IpcA elaborato da tale Istituto per il 2009, ha fissato (nell'1,5%) la percentuale di incremento dei minimi retributivi per l'anno 2009 e individuato nella paga base, l'ex contingenza e l'e.d.r. la retribuzione base, «per ciascun livello di inquadramento», sulla quale applicare l'indice previsionale. Lo stesso accordo ha precisato che la verifica sugli eventuali scostamenti 'significativi' tra l'inflazione prevista e quella reale sia svolta a livello interconfederale e che i due indici siano sempre al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati; infine, si è confermato che il recupero degli eventuali scostamenti deve avvenire, anche per il 2009, entro la vigenza dei contratti nazionali.

Gli accordi di categoria del 15 dicembre<sup>155</sup>, nel recepire le indicazioni contenute negli accordi interconfederali del settore, hanno determinato gli incrementi dei minimi salariali in percentuale pari all'1,5% della retribuzione in essere nell'anno 2009 (considerando paga base, ex indennità di contingenza ed e.d.r.). Gli incrementi, parametrati a ciascun livello di inquadramento, vengono corrisposti a partire dal 1° gennaio 2010. Gli accordi citati prevedono, altresì, che eventuali aumenti già corrisposti a titolo di acconto sui futuri miglioramenti contrattuali siano assorbiti, fino a concorrenza, dagli incrementi retributivi previsti dagli accordi stessi "secondo la consolidata prassi negoziale tra le parti". Gli stessi accordi, inoltre, contengono, recependolo, il testo integrale dell'intesa interconfederale sulla bilateralità sottoscritta lo stesso giorno.

Com'è evidente, le innovazioni sin qui illustrate – maturate prevalentemente nel corso del 2009 - produrranno appieno i loro effetti a seguito del completamento del processo di semplificazione e accorpamento contrattuale.

Non va però trascurato il fatto che, nell'anno precedente, erano stati rinnovati alcuni ccnl, con modifiche che hanno interessato anche materie monitorate nella presente indagine.

Per quando riguarda, anzitutto, la *flessibilità dell'orario* di lavoro, si ripresentano nel settore artigiano le diverse tendenze emerse dall'analisi della contrattazione relativa alle restanti imprese private (*supra*, par. 3.4.1). Gli interventi di maggior interesse

---

<sup>155</sup> Vedi gli accordi di pari data e di contenuto identico Ceramica, terracotta, gres e decorazione di piastrelle; Chimica, gomma, plastica e vetro; Metalmeccanici; Orafi metalmeccanici; Odontotecnici metalmeccanici.

attengono, in particolare, all'orario *multi-periodale*<sup>156</sup> e all'elevazione del *periodo di riferimento* per il rispetto del tetto di 48 ore, comprensive dello straordinario<sup>157</sup>; anche tra i rinnovi del settore, poi, non mancano casi in cui è consentito il prolungamento del periodo sino al limite massimo dei 12 mesi, ma senza specificare – in chiara violazione del d.lgs. n. 66 – le ragioni al cui ricorrere tale elevazione è ammessa<sup>158</sup>.

Anche i temi della conciliazione tra *tempi di vita e di lavoro* (*supra*, par. 3.4.2) riemergono qui con particolare evidenza in materia di *part-time*, ancora una volta in stretta connessione con le più recenti modifiche legislative e, più in generale, con i rinvii compiuti dal legislatore alla contrattazione collettiva.

Così, nel corso del 2008, talune modifiche alla disciplina negoziale sono legate alle innovazioni apportate dalla l. n. 247/2007 in materia di *precedenza nella trasformazione* da tempo pieno a tempo parziale e viceversa<sup>159</sup>.

Per quanto riguarda, poi, gli strumenti della flessibilità, la tecnica della limitazione causale del ricorso al lavoro *supplementare* nel *part-time* è utilizzata mediante riferimenti generici alle specifiche esigenze organizzative e produttive che caratterizzano il settore<sup>160</sup> o alle particolari caratteristiche che contraddistinguono i settori disciplinati dal contratto (quali punte di più intensa attività, necessità di sostituzione di lavoratori assenti, esigenze produttive/organizzative)<sup>161</sup>, mentre i limiti quantitativi sono dettati sotto forma di percentuali massime<sup>162</sup>, talora determinate sulla base delle dimensioni aziendali<sup>163</sup>. Continua, poi, ad essere poco frequente l'individuazione delle conseguenze derivanti dal superamento dei tetti previsti dal contratto<sup>164</sup>, mentre le maggiorazioni restano piuttosto modeste<sup>165</sup>; per converso, è stato in molti casi confermato il principio secondo cui il lavoro *supplementare* è ammesso solo con il consenso del lavoratore interessato e, anche ove è previsto l'obbligo di

---

<sup>156</sup> Anche nel settore artigiano, infatti, taluni rinnovi hanno provveduto a ritoccare le previsioni relative alla c.d. flessibilità dell'orario normale (art. 3, co. 2, d.lgs. n. 66/2003): una diretta elevazione del tetto annuo, in particolare, è contenuta nel rinnovo *Alimentaristi Artigiani* (che lo fissa ora in 80 ore; 112 per la panificazione).

<sup>157</sup> Il rinnovo *Chimici Artigiani* ha elevato a 6 mesi il periodo di riferimento, rinviando al secondo livello il compito di portarlo a 12, in presenza di particolari esigenze organizzative e produttive. Il rinnovo *Alimentaristi Artigiani*, conferma invece il periodo legale di 4 mesi, ma rinvia alla contrattazione regionale il compito di elevarlo, sia pure “a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti l'organizzazione del lavoro”.

<sup>158</sup> Cfr. l'art. 4, d.lgs. n. 66. La carenza è riscontrabile nel rinnovo *Tessili Artigiani*.

<sup>159</sup> Cfr., ad esempio, i rinnovi *Tessili Artigiani* e *Chimici Artigiani*.

<sup>160</sup> *Alimentaristi Artigiani*.

<sup>161</sup> *Tessili Artigiani* e *Chimici Artigiani*.

<sup>162</sup> I *Tessili Artigiani* e i *Chimici Artigiani* prevedono un tetto pari al 25% del normale orario di lavoro annuo.

<sup>163</sup> *Alimentaristi Artigiani*.

<sup>164</sup> V., ancora, il ccnl *Alimentaristi Artigiani*.

<sup>165</sup> I ccnl *Tessili Artigiani* e *Chimici Artigiani* prevedono una maggiorazione del 10% per il lavoro *supplementare*.

svolgere prestazioni supplementari (e straordinarie), esso è temperato ammettendo il rifiuto da parte del lavoratore in presenza di specifiche ragioni<sup>166</sup>.

Per quanto attiene alle clausole *elastiche e flessibili*, in alcuni casi continua a mancare il ricorso alla tecnica delle causali<sup>167</sup> e le maggiorazioni, specie in caso di ricorso a clausole flessibili, sono spesso rimaste di entità modesta<sup>168</sup>. I termini minimi di preavviso per l'esercizio del potere datoriale derivante dalla previsione di clausole elastiche e flessibili sono stati talora ridotti<sup>169</sup>. Infine, i rinnovi considerati mostrano la tendenza del settore a predisporre strumenti alternativi al c.d. 'diritto di ripensamento' (soppresso, come s'è detto, dalla legge e da moltissimi rinnovi del settore privato: *supra*, par. 3.4.2.), facendo salva, in caso di oggettivi e comprovati gravi motivi familiari e/o personali, la facoltà del lavoratore di chiedere il ripristino della prestazione originariamente concordata, previo preavviso di almeno 5 giorni lavorativi<sup>170</sup>, ovvero di sottrarsi alla variazione dell'orario, precedentemente accettata, in presenza di sopravvenute e documentate ragioni e fino a quando le stesse permangano<sup>171</sup>.

Passando alla disciplina di categoria dettata, nel corso del periodo considerato, in materia di utilizzo temporaneo dei lavoratori, va osservato che nel settore artigiano non risultano significativi interventi sul *contratto a tempo determinato*, mentre si registrano, soprattutto nel 2008, taluni ritocchi alla disciplina della *somministrazione di manodopera*; in particolare, merita di essere segnalato che, similmente a quanto avvenuto per i rinnovi delle altre categorie del settore privato (*supra*, par. 3.5.2), in diversi rinnovi artigiani sono state introdotte clausole di contingentamento che potrebbero definirsi 'cumulative', ossia riferite al numero complessivo dei contratti flessibili utilizzabili<sup>172</sup>.

Per quanto attiene, poi, ai contratti formativi, un'analogia con l'intervento dell'autonomia collettiva delle altre categorie del settore privato si riscontra anche con riferimento all'istituto dell'*apprendistato professionalizzante*: diversi accordi, in particolare del 2008, hanno sfruttato i rinvii alla contrattazione collettiva previsti nella disciplina dell'istituto contenuta nel d.lgs. n. 276 del 2003 e, specificamente, quello dell'art. 49, comma 5-bis, introdotto con la l. 80/2005. Fra i rinnovi intervenuti in materia, diversi - intervenuti prima che fosse concessa alla contrattazione la possibilità

---

<sup>166</sup> V., nel primo senso, i rinnovi *Tessili Artigiani e Chimici Artigiani*; nel secondo, quello *Alimentaristi Artigiani*.

<sup>167</sup> Ccnl *Alimentaristi Artigiani*.

<sup>168</sup> I ccnl *Tessili Artigiani e Chimici Artigiani* prevedono che le variazioni della collocazione temporale della prestazione lavorativa comportino, per il periodo in cui la variazione stessa viene effettuata, una maggiorazione retributiva dell'8%.

<sup>169</sup> In particolare, il ccnl *Alimentaristi Artigiani* prevede la possibilità di una riduzione dai 5 ai 2 giorni lavorativi, ma solo in presenza di particolari esigenze organizzative e produttive e con l'elevazione della maggiorazione, rispettivamente, dal 15 al 20% e dal 10 al 15%; il termine dei 5 giorni è fissato anche nei ccnl *Tessili Artigiani e Chimici Artigiani*, che non prevedono, però, la possibilità di una sua riduzione.

<sup>170</sup> V. i ccnl *Tessili Artigiani e Chimici Artigiani*.

<sup>171</sup> *Alimentaristi Artigiani*.

<sup>172</sup> Vedi, ad esempio, il ccnl *Ceramica Artigiani*, che fissa la soglia massima del 15% dei lavoratori occupati a tempo indeterminato, facendo salvi i contratti flessibili stipulati per finalità di sostituzione del 15% dei lavoratori a tempo indeterminato medesimi.

di attivare il cd. ‘canale parallelo’ dell’apprendistato con formazione esclusivamente aziendale - si sono occupati del bilanciamento tra formazione interna ed esterna. Molto diffusa è la scelta di ammettere la possibilità di svolgere l’intero percorso formativo in azienda; tuttavia, le parti, in diversi casi, pur riservando tale possibilità all’*“Impresa Formativa”*, ossia a quelle che abbia una capacità formativa interna, concedono all’azienda di avvalersi di strutture formative esterne per l’erogazione della formazione<sup>173</sup>.

Risultano generalmente poco dettagliate e specifiche le clausole contrattuali, presenti peraltro in poche categorie, relative al piano formativo individuale, documento che va allegato al contratto di apprendistato<sup>174</sup>. Taluni accordi si sono occupati inoltre di specificare le materie su cui deve essere incentrata la formazione, precisando la quantità di ore da destinare a ciascuna materia all’interno del monte ore totale di formazione<sup>175</sup>. Diffusa risulta l’introduzione da parte dell’autonomia collettiva di clausole relative al trattamento retributivo dell’apprendista; la scelta prevalente è quella del meccanismo della percentualizzazione della retribuzione, pur con delle differenti scelte nella definizione del meccanismo applicativo della stessa<sup>176</sup>.

Diversi sono, inoltre, i rinnovi di categoria che si occupano della durata dell’apprendistato; a tal proposito, va ricordato che, dopo l’intervento del d.l. 112/2008, la legge prevede solo un limite massimo di sei mesi, affidando alla contrattazione la concreta determinazione della durata medesima entro i limiti legali. E’ prevalente la tendenza della contrattazione - nel periodo considerato - a diversificare la durata dell’apprendistato in base alla qualifica che verrà conseguita<sup>177</sup>. E’ altresì opportuno evidenziare la scelta, operata in diverse categorie, di rendere possibile il cumulo dei periodi di apprendistato - certificati al momento dell’assunzione - svolti presso diversi datori di lavoro dello stesso settore, nel caso in cui fra i medesimi periodi non sia

---

<sup>173</sup> Il ccnl *Tessili Artigiani* precisa che vi è capacità formativa interna nel caso in cui l’impresa abbia la disponibilità di locali idonei ed abbia in organico “tutor o [...] lavoratori, con esperienza o titolo di studio adeguati, in grado di trasferire competenze”, ma aggiunge che “ha altresì capacità formativa l’impresa che svolga interventi formativi avvalendosi anche di strutture formative esterne”.

<sup>174</sup> Ad esempio, il rinnovo *Tessili Artigiani* dispone che il piano formativo (peraltro modificabile, anche su istanza del *tutor*, con l’accordo dell’apprendista e dell’azienda) individui il nome del *tutor*, i contenuti e le modalità di erogazione della formazione nonché il percorso formativo individuale, che, da un parte, deve essere coerente con le abilità e le conoscenze già possedute dal lavoratore e, dall’altra, con il profilo formativo, correlato alla qualificazione da raggiungere.

<sup>175</sup> In questo senso, v., fra gli altri, il ccnl *Tessili Artigiani*.

<sup>176</sup> Nel ccnl *Metalmecchanici Artigiani*, si prevede un articolato meccanismo che correla la percentuale della retribuzione corrisposta alla durata del contratto; in altri rinnovi, come ad esempio quelli dei *Tessili Artigiani* e dei *Chimici Artigiani*, si mixano percentualizzazione e sottoinquadramento (ma al riguardo si tenga presente che il Ministero del lavoro, nella risposta ad Interpello 28/2007, ha precisato che la percentualizzazione non deve in nessun caso combinarsi con il sottoinquadramento, perché questo comporterebbe per l’apprendista una riduzione duplice della retribuzione; pertanto, in linea con quanto precisato dal Ministero, le percentuali della retribuzione andrebbero calcolate sulla retribuzione relativa alla qualifica finale, da conseguirsi, e non sulla retribuzione del livello inferiore di effettivo inquadramento dell’apprendista).

<sup>177</sup> V. i ccnl *Chimici, Tessili, Alimentaristi e Metalmecchanici Artigiani*.

passato più di un anno e nel caso in cui l'apprendista abbia svolto, in tali periodi, le stesse mansioni<sup>178</sup>. In relazione al *contratto di inserimento*, analogamente a quanto avvenuto nei rinnovi delle altre categorie del settore privato (*supra*, par. 3.6.2), nel settore artigiano l'autonomia collettiva è intervenuta innanzitutto per incrementare il limite minimo di 16 ore di formazione, previsto dall'A.I. dell'11 febbraio 2004<sup>179</sup>. Si riscontra poi una tendenza delle parti contrattuali a confermare la durata minima e massima del contratto di inserimento<sup>180</sup>, consentendo la proroga dei contratti con durata inferiore a quella massima, ovviamente nel rispetto di quest'ultima<sup>181</sup>. Diversi rinnovi del settore artigiano, infine, regolamentano l'inquadramento dei lavoratori assunti con contratto di inserimento, stabilendo un sottoinquadramento di due livelli nella prima fase del rapporto ed un sottoinquadramento di un livello nella seconda<sup>182</sup>.

## 6. Tavola sinottica dei CCNL stipulati nel biennio 2008-2009 e loro scadenza

### 6.1 Imprese private

Accordo/categoria	stipula	scadenza
Agricoltura (Confagricoltura, Coldiretti, Cia) (Protocollo d'intesa sugli assetti contrattuali per il settore agricolo)	22.9.2009	verifica dopo 4 anni
Alimentaristi (Artigiani)	24.1.2008	31.12.2008
Alimentaristi (Confapi)	17.4.2008	31.12.2011
Alimentaristi (Confindustria) (Accordo attuativo del rinvio legislativo di cui all'art. 5, comma 4-ter, e comma 4-bis, del d.lgs. 368/2001)	17.3.2008	--
Alimentaristi (Confindustria)	22.9.2009	30.9.2012
Assicurazione-Assistenza (AISA)	27.3.2009	31.12.2010
Calzaturieri (Confindustria)	2.7.2008	31.3.2012
Cartai e cartotecnici (Confindustria)	4.11.2009	30.6.2012
Cemento, calce e gesso (Confapi)	14.3.2008	31.12.2011
Cemento, calce e gesso (Confindustria)	19.2.2008	31.12.2011
Ceramica (Artigiani) (Accordo non sottoscritto da Filcem-CGIL)	15.12.2009	--
Ceramica (Artigiani)	29.4.2008	31.12.2008
Chimici (Artigiani) (Accordo non sottoscritto da Filcem-CGIL)	15.12.2009	--

<sup>178</sup> Questa soluzione è adottata, fra gli altri, dai ccnl *Tessili* e *Alimentaristi Artigiani*.

<sup>179</sup> Si vedano, ad esempio, i ccnl *Chimici*, *Ceramica* ed *Alimentaristi Artigiani*, che prevedono una soglia minima della formazione di 24 ore.

<sup>180</sup> L'art. 57, primo comma, d.lgs. 276/2003, prevede un minimo di 9 ed un massimo di 18 mesi.

<sup>181</sup> V. i rinnovi dei ccnl *Alimentaristi*, *Chimici* e *Ceramica Artigiani*.

<sup>182</sup> Il ccnl *Alimentaristi Artigiani* suddivide il contratto di inserimento in due fasi della stessa durata, mentre i rinnovi *Chimici Artigiani* e *Ceramica Artigiani* prevedono a tal proposito due periodi pari, rispettivamente, al 40% ed al 60% della durata complessiva del contratto.

Chimici (Artigiani)	19.2.2008	31.12.2008
Chimici (Confindustria)	18.12.2009	31.12.2012
Edili (Confapi)	1.7.2008	31.12.2011
Edili (Confindustria)	18.6.2008	31.12.2011
Edili (Cooperative)	24.6.2008	31.12.2011
Enti culturali turistici e sportivi (Federculture)	7.7.2009	31.12.2011
Giornalisti (Fieg e Fnsi)	22.4.2009	31.12.2011
Gomma e plastica (Confapi)	5.3.2008	31.12.2011
Gomma e plastica (Confindustria)	4.7.2008	31.12.2011
Grafici editoriali (Confindustria)	28.3.2008	31.3.2012
Impianti sportivi (Confcommercio)	24.3.2009	31.12.2011
Laterizi e manufatti (Confapi)	25.6.2008	31.3.2012
Laterizi e manufatti (Confindustria)	26.5.2008	31.3.2012
Logistica, trasporto merci e spedizioni (Cooperative) (Protocollo applicativo del CCNL)	15.7.2009	--
Metalmeccanici (Artigiani)	27.02.2008	31.12.2008
Metalmeccanici (Artigiani) (Accordo non sottoscritto da Fiom-CGIL)	15.12.2009	--
Metalmeccanici (Confindustria) (Accordo non sottoscritto da Fiom-CGIL)	15.10.2009	31.12.2012
Metalmeccanici (Confindustria)	20.1.2008	31.12.2011
Metalmeccanici (Cooperative)	20.02.2008	31.12.2011
Odontotecnici metalmeccanici (Artigiani) (Accordo non sottoscritto da Fiom-CGIL)	15.12.2009	--
Orafi metalmeccanici (Artigiani) (Accordo non sottoscritto da Fiom-CGIL)	15.12.2009	--
Panificatori (Federazione italiana panificatori e Assopanificatori)	1.12.2009	31.12.2011
Pelli e cuoio (Confindustria)	1.7.2008	31.3.2012
Penne, spazzole e pennelli (Confindustria)	21.5.2008	31.12.2011
Pesca marittima (Confindustria)	20.5.2009	
Piastrelle e refrattari (Confindustria)	14.3.2008	30.6.2010
Telecomunicazioni (Assotelecomunicazioni)	23.10.2009	31.12.2011
Terziario (Confcommercio) (Accordo sulla <i>governance</i> e sui criteri di funzionamento degli enti, organismi, istituti e fondi bilaterali previsti dal CCNL Terziario, distribuzione e servizi)	10.12.2009	--
Terziario (Confcommercio) (Intesa in materia di formazione esclusivamente aziendale nell'apprendistato professionalizzante)	23.9.2009	--
Tessili (Confindustria)	11.6.2008	31.3.2012
Tessili, Abbigliamento, Calzature (Artigiani)	10.1.2008	31.12.2008
Turismo (Confcommercio) avviso comune su CTD	12.6.2008	--
Turismo (Confesercenti) avviso comune su CTD	17.6.2008	--
Turismo (Federturismo, AICA) (Avviso comune per l'attuazione dei rinvii di cui all'art. 5, commi 4 bis e 4 ter, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368)	24.6.2008	--
Turismo (Federturismo, AICA)	3.2.2008	31.12.2009



## 6.2 Pubbliche amministrazioni

<b>accordo/comparto</b>	<b>stipula</b>	<b>Scadenza</b>
Accordo quadro per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza per il quadriennio 2006 – 2009	1.2.2008	--
Agenzie fiscali (quadriennale e primo biennio economico)	10.4.2008	31.12.2009 (parte normativa) 31.12.2007 (parte economica)
Agenzie fiscali (secondo biennio economico)	29.1.2009	31.12.2009
Area III - dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa del SSN (quadriennale e primo biennio economico)	17.10.2008	31.12.2009 (parte normativa) 31.12.2007 (parte economica)
Area IV - dirigenza medico-veterinaria del SSN (quadriennale e primo biennio economico)	17.10.2008	31.12.2009 (parte normativa) 31.12.2007 (parte economica)
Contratto Collettivo Nazionale Quadro per la ripartizione dei distacchi e permessi alle organizzazioni sindacali rappresentative nei comparti	9.10.2009	--
Enti di ricerca (quadriennale e primo biennio economico)	13.5.2009	31.12.2009 (parte normativa) 31.12.2007 (parte economica)
Enti di ricerca (secondo biennio economico)	13.5.2009	31.12.2009
Enti pubblici non economici (secondo biennio economico)	18.2.2009	31.12.2009
Ministeri (secondo biennio economico)	23.1.2009	31.12.2009
Presidenza del Consiglio (quadriennale e primo biennio economico)	31.7.2009 (verbale integrativo 25.9.2009)	31.12.2009 (parte normativa) 31.12.2007 (parte economica)
Regioni e Autonomie locali (quadriennale e primo biennio economico)	11.4.2008	31.12.2009 (parte normativa) 31.12.2007 (parte economica)
Regioni e Autonomie locali (secondo biennio economico)	31.7.2009	31.12.2009
Sanità (quadriennale e primo biennio economico)	11.4.2008	31.12.2009 (parte normativa) 31.12.2007 (parte economica)
Sanità (secondo biennio economico)	31.7.2009	31.12.2009
Scuola (secondo biennio economico)	23.1.2009	31.12.2009
Università (quadriennale e primo biennio economico)	16.10.2008	31.12.2009 (parte normativa) 31.12.2007 (parte economica)
Università (secondo biennio economico)	12.3.2009	31.12.2009

## **SEZIONE QUINTA**

### **Il costo del lavoro in Italia e in Europa**

#### **1. Costo del lavoro e retribuzioni**

##### *1.1 Lo scenario di fondo: inflazione/deflazione*

L'evoluzione delle dinamiche salariali nel corso degli ultimi anni è stata condizionata da un quadro congiunturale mutevole e dalle ampie oscillazioni dell'inflazione ad esso connesse. Sia sul fronte della crescita, che su quello dei prezzi, si è difatti verificata una elevata instabilità, perlomeno relativamente agli standard degli ultimi decenni.

Il passaggio da un periodo di espansione ad una fase di profonda recessione internazionale si è tradotto difatti anche in fluttuazioni molto ampie dei prezzi delle materie prime e, conseguentemente, dell'inflazione. Non è un caso che la crisi abbia aperto il dibattito sul tema dei rischi di deflazione che potrebbero materializzarsi nell'ipotesi di un quadro recessivo delle economie avanzate che si dovesse protrarre anche negli anni a venire.

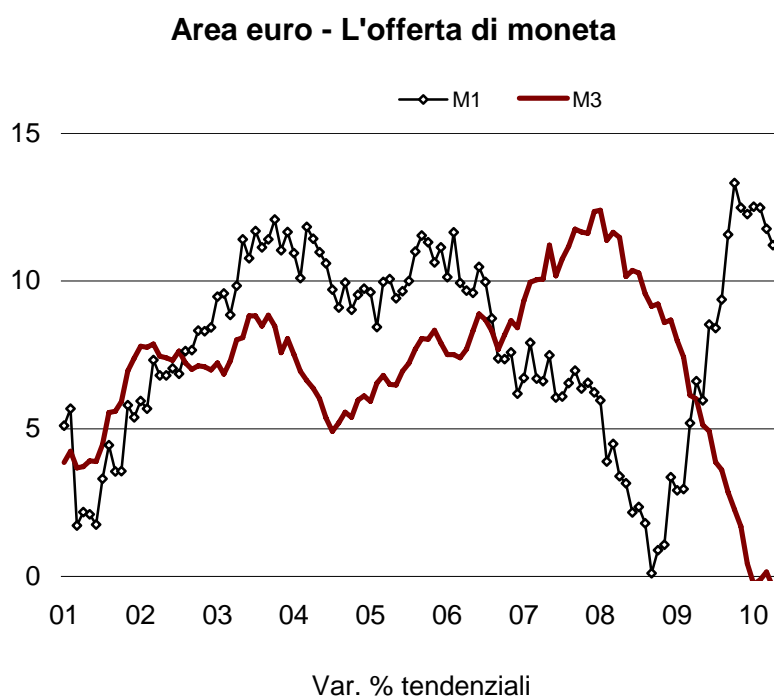
In generale, le incertezze sul quadro economico che fa da sfondo agli andamenti del mercato del lavoro, e dei salari in particolare, rendono problematica la lettura delle tendenze in atto. Lo testimonia anche il fatto che nel corso dell'ultimo anno il dibattito abbia oscillato fra due tesi opposte: da un lato quella della deflazione, e dall'altro quella dei rischi inflazionistici delle politiche adottate dalle banche centrali: a quanti segnalano il rischio che l'economia mondiale vada incontro a una fase di deflazione, si contrappone la posizione di quanti evidenziano il rischio, di segno contrario, che dalle politiche monetarie volte a scongiurare tale eventualità segua una fiammata inflazionistica.

La tesi del rischio di ingresso del sistema in una fase di deflazione è stata sottolineata da molti osservando come il canale di trasmissione della politica monetaria non abbia funzionato nel corso della crisi. Questa è una situazione non nuova nel caso delle crisi che investono i sistemi bancari; la memoria della recente esperienza della deflazione giapponese è solo l'esempio più rilevante degli ultimi anni. Il dibattito sulla relazione fra politica monetaria e inflazione ha difatti evidenziato come di per sé l'aumento dell'offerta di moneta non sia sufficiente per determinare un aumento dell'inflazione, nella misura in cui proprio gli effetti della crisi possono avere interrotto il canale di trasmissione dall'offerta di moneta ai prezzi. Saremmo difatti entrati in una fase di

aumento strutturale della preferenza per la liquidità da parte delle banche, per cui la maggiore liquidità entrerà nel sistema economico molto lentamente; non vi sarebbero quindi rischi di una fiammata inflazionistica.

Un modo per trovare riscontri a favore dell'ipotesi che la trasmissione della politica monetaria sinora sia stata molto frammentata è quello di confrontare la crescita della componente più liquida dell'offerta di moneta, M1, con una definizione più ampia. La correlazione nella dinamica delle due variabili si interrompe nel corso dell'ultimo anno segnalando come all'accelerazione della componente più liquida non corrisponda un andamento simile dell'offerta di moneta. Il confronto fra la dinamica di M1 e quella di M3 mostra come la politica della Bce non abbia sortito gli esiti desiderati se si prendono in considerazione gli aggregati più ampi, più prossimi rispetto al concetto di credito erogato dal sistema bancario. Il punto è che la relazione fra offerta e domanda di credito è controversa in una fase di crisi, visto che su entrambi i fronti sono presumibili dei mutamenti nei comportamenti. E' in parte vero che siamo in presenza di una decelerazione della domanda di credito connessa all'andamento del ciclo economico. E' anche possibile però che il canale di trasmissione della politica monetaria non sia in grado di sostenere l'espansione del credito, soprattutto in considerazione del fatto che i bilanci delle imprese risentono della recessione. Le banche iniziano a scontare l'aumento delle sofferenze, e questo potrebbe rendere più problematico il finanziamento dell'attività economica anche per un periodo di alcuni anni.

Grafico 1



Una tesi opposta sottolinea come vi sia anche il rischio che una politica monetaria eccezionalmente espansiva possa avere non solo l'effetto di evitare la caduta del sistema in una fase di deflazione, ma anche quello di determinare spinte inflazionistiche, che aggraverebbero a loro volta la crisi attuale. In particolare, si temono le conseguenze di un aumento delle aspettative d'inflazione, che porterebbero ad un aumento dei tassi d'interesse peggiorando in tal modo le condizioni per i soggetti più indebitati.

Questa tesi si ricollega anche al tema della relazione fra politica di bilancio e politica monetaria. Un elevato livello dei disavanzi pubblici, accompagnato da uno stock di debito pubblico crescente, può minare la credibilità delle autorità monetarie, determinando un aumento delle aspettative d'inflazione e una crescita del livello dei tassi d'interesse. Questo avverrebbe nel caso in cui si aprisse uno scenario in cui l'aggiustamento da parte dei Governi dovesse rivelarsi difficile, al punto da lasciare temere la possibilità di pressioni sulle banche centrali per una soluzione inflazionistica dei problemi di finanza pubblica. Si rientrerebbe cioè in una fattispecie, al momento lontana, ma non per questo irrealistica, in cui si deteriorerebbe la reputazione antinflazionistica delle banche centrali, e questo potrebbe sollecitare un aumento delle aspettative d'inflazione.

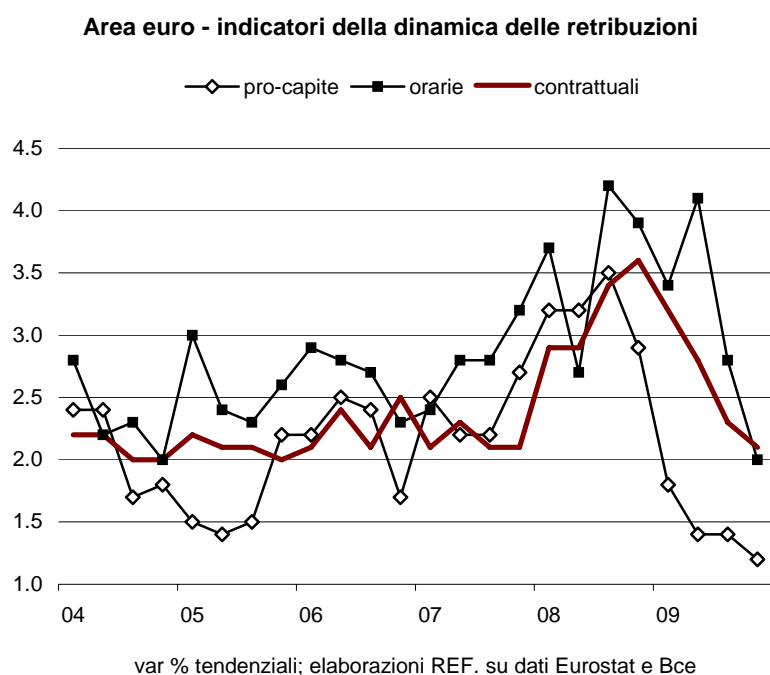
## ***1.2 Retribuzioni contrattuali e crisi economica***

La precedente sottolineatura delle condizioni di incertezza dello scenario inflazionistico internazionale è utile per contestualizzare il tema della dinamiche salariali durante la crisi. Sulla base delle evidenze rese disponibili dopo lo scoppio della recessione non si ha comunque evidenza immediata di segnali di ingresso dell'area euro in una fase di deflazione salariale. Difatti, nonostante la recessione sperimentata nel 2009, e le conseguenti perdite occupazionali, si è assistito ad una elevata rigidità nominale delle retribuzioni. Si può in effetti affermare che, una volta tenuto conto della gravità della crisi economica, la crescita delle retribuzioni è rimasta su valori nel complesso relativamente sostenuti.

Una delle spiegazioni della tenuta dei salari è rappresentata dal fatto che nel 2009 le retribuzioni contrattuali in diversi casi recepiamo ancora le dinamiche implicite in accordi siglati nel corso del 2008, quando il quadro economico di fondo era completamente diverso. Il ciclo economico aveva già iniziato ad indebolirsi, ma il mercato del lavoro risentiva ancora degli effetti della fase di crescita del precedente biennio 2006-2007. In secondo luogo, l'inflazione nel 2008 aveva registrato una fase di accelerazione che aveva evidentemente concorso a modificare le condizioni di partenza che hanno ispirato la contrattazione. Pur essendo la maggiore inflazione del 2008 spiegata pressoché integralmente dalle tendenze delle materie prime che in diversi casi, ad esempio in Italia, si è cercato di neutralizzare negli accordi salariali, è comunque certo che i contratti siglati sino a tutto il 2008 erano l'esito di un ambiente economico completamente diverso da quello che si è poi effettivamente osservato dalla fine dell'anno. Dato quindi il ritardo temporale con cui usualmente i salari contrattuali tendono a recepire le conseguenze del cambiamento del quadro macroeconomico, è possibile che gli effetti della crisi sui salari saranno pienamente apprezzabili solo dal 2010-2011, quando sarà più elevata la quota di aumenti salariali derivanti da contratti siglati dal 2009 in avanti.

Dal grafico allegato, che illustra l'andamento di alcuni indicatori della dinamica delle retribuzioni nell'area dell'euro, si osserva difatti come, dopo un'impennata alla fine del 2008, già a fine 2009 la dinamica delle retribuzioni contrattuali europee avesse iniziato ad intraprendere un percorso decisamente cedente. Tale tendenza potrebbe in parte costituire un primo segnale del diverso clima che sta orientando i rinnovi contrattuali con l'arrivo della recessione. E' anche da evidenziare come il profilo delle dinamiche salariali del 2008-2009 possa essere in parte ricollegato all'evoluzione dell'inflazione; l'impennata dei prezzi del 2008 si sarebbe in alcuni paesi traslata sui salari, venendo poi seguita da una decelerazione l'anno successivo.

## Grafico2



In Italia la crescita delle retribuzioni contrattuali si è mantenuta nel 2009 in prossimità dei valori medi degli anni precedenti, vicino al 2.5 per cento per l'intera economia, intorno al 3 per le attività manifatturiere. Le tendenze per il 2010 non paiono evidenziare forti elementi di discontinuità rispetto al 2009 sulla base di quanto implicito nei rinnovi contrattuali stipulati. Anche i contratti che sono stati rinnovati secondo le modalità del nuovo modello contrattuale non hanno certamente evidenziato una maggiore moderazione salariale rispetto all'indicatore di riferimento (inflazione al netto del contributo dell'energia secondo quanto previsto dall'Isae).

### ***1.3 Salari di fatto e slittamento salariale in Europa***

Se è solo sul finire del 2009 che dalle dinamiche delle retribuzioni contrattuali europee si possono cogliere i primi segnali di risposta salariale alla crisi, diverso è il quadro che traspare considerando l'andamento delle retribuzioni nel complesso. Su questo punto è opportuna una puntualizzazione, in quanto il segnale che si desume dai diversi indicatori a disposizione non è del tutto uniforme.

Ad esempio, la decelerazione è piuttosto marcata prendendo a riferimento gli indicatori che misurano l'andamento dei salari per occupato. Pur non essendo aderente alla

nozione di salario intesa come remunerazione di una data prestazione lavorativa, tale statistica è utile perché restituisce una rappresentazione del concetto di salario più aderente al concetto di reddito del lavoratore. Questo tipo di variabili evidenzia in Europa forti decelerazioni e una dinamica decisamente più bassa rispetto a quella delle retribuzioni contrattuali, soprattutto perché nel corso della crisi si è assistito ad un abbassamento del numero di ore lavorate pro-capite. La riduzione delle ore lavorate da ciascun lavoratore riflette diversi fenomeni, fra cui la caduta degli straordinari, o accordi espliciti fra imprese e sindacati, oppure la diffusa adozione di politiche finalizzate a incentivare un abbassamento delle ore lavorate per occupato (si pensi al caso della Cig in Italia, oppure a quello del *Kurzarbeit* in Germania).

Se si passa ad una misura delle dinamiche delle retribuzioni orarie ci si riporta però su tassi di variazione decisamente più elevati. La spiegazione deve anche in questo caso essere ricondotta al fatto che nel corso della crisi in molti paesi europei sono state adottate misure di politica economica che hanno agevolato la riduzione del numero di ore lavorate pro-capite cercando di ridurre in misura meno che proporzionale il livello dei salari rispetto a quello delle ore.

Dal punto di vista settoriale si deve sottolineare come la crisi abbia determinato la maggiore caduta delle ore lavorate per occupato nei settori industriali. Difatti è nell'industria che si registra la maggiore divaricazione fra la dinamica, praticamente azzeratasi, dei salari pro-capite, e quella delle retribuzioni orarie.

Un ultimo elemento che concorre a spiegare la maggiore dinamica delle retribuzioni orarie nell'industria nei primi trimestri del 2009 rispetto ai salari contrattuali potrebbe essere costituito da un "effetto composizione". Soprattutto se prendiamo a riferimento il settore industriale, le perdite di occupati sono state di entità significativa, ed hanno colpito soprattutto i lavoratori a salario più basso. Le analisi dell'andamento dell'occupazione nei paesi europei secondo le caratteristiche dei lavoratori evidenziano ad esempio riduzioni degli occupati più marcate per i lavoratori con contratti a tempo determinato oppure per i lavoratori con livelli di istruzione più bassi. Questo vuol dire che la composizione della struttura occupazionale nel corso del 2009 si è modificata a vantaggio delle componenti con salari mediamente più elevati, determinando quindi un innalzamento del salario medio. Naturalmente, gli effetti composizione solitamente hanno un peso trascurabile nel determinare le dinamiche salariali in aggregato, ma nella fase più recente le variazioni dell'occupazione per alcuni segmenti di lavoratori sono state di entità eccezionale, e questo induce a ritenere che gli effetti di composizione rispetto all'andamento complessivo dei salari possano avere inciso in maniera significativa.

Le tendenze sopra sintetizzate suggeriscono quindi una estrema cautela nella lettura delle statistiche salariali del 2009<sup>1</sup>, e soprattutto modificano il significato del concetto di *wage drift* che usualmente è rappresentativo del contributo ai salari derivante dalle componenti diverse dai contratti nazionali. Difatti, in fasi storiche normali un aumento

---

<sup>1</sup> Si veda il Rapporto Cnel 2010 sulla contrattazione collettiva del settore privato, curato da Monitor Lavoro.

del wage drift, ovvero una crescita delle retribuzioni complessive per ora lavorata superiore a quella dei salari contrattuali, è indicativo di tensioni nel mercato del lavoro che comportano progressioni di carriera e crescita di benefits e bonus erogati a livello aziendale. Una situazione ben diversa da quella che ha evidentemente caratterizzato l'ultimo biennio per l'area euro.

#### ***1.4 Le retribuzioni di fatto in Italia***

Anche per l'Italia valgono le considerazioni proposte per il complesso dell'area euro. Un'analisi per il nostro paese può essere proposta a partire dal confronto fra la crescita dei salari di fatto da contabilità e le retribuzioni contrattuali. Nei due grafici allegati confrontiamo l'andamento di entrambe le variabili facendo riferimento tanto all'evoluzione per l'intera economia che nel solo settore industriale. Pur rammentando come anche per l'Italia valgano i caveat metodologici già ricordati per la lettura della dinamica dei salari di fatto, da entrambi i grafici si nota come da noi, e diversamente da quanto riscontrato per l'area dell'euro, lo slittamento vada nella direzione attesa, fornendo un contributo di segno negativo alla crescita delle retribuzioni del 2009. Nel complesso quindi, sembra di potere affermare che in Italia si sono verificati, soprattutto per l'industria, andamenti diversi da quelli osservati per la media dell'area dell'euro. Difatti in Italia le retribuzioni contrattuali hanno reagito alla crisi ancor meno di quanto accaduto per la media dell'area, ma le componenti aggiuntive della retribuzione hanno risentito della crisi in misura più ampia.

Si può quindi a ragione affermare che la crisi ha condizionato i salari in Italia essenzialmente agendo sulle componenti di secondo livello.

L'elevata reattività della componente di *wage drift* non ha comunque potuto incidere da sola in maniera sostanziale sulla crescita complessiva dei salari di fatto, per cui resta sostanzialmente valida la tesi di una elevata rigidità nominale dei salari nel corso della recessione. Va anche segnalato, tuttavia, che la dinamica, pur in decelerazione, dei salari di fatto risulta anche in Italia con tutta probabilità sovrastimata per l'operare degli effetti di cambiamento della struttura dell'occupazione. Per una quantificazione puntuale del peso degli effetti di composizione occorrerebbero i dati 2007-2009 dei dipendenti, delle retribuzioni e degli orari di lavoro per tipologia di occupazione. In assenza di tali informazioni, si può comunque far riferimento ad un recente studio<sup>2</sup> svolto dall'Istat sulle retribuzioni nelle grandi imprese dell'Industria, che evidenzia come nel 2008, ed in misura più marcata nel 2009, le modifiche della composizione per qualifica dell'occupazione hanno avuto un importante impatto *positivo* sui livelli retributivi medi, a causa della flessione relativamente più ampia dell'occupazione operaia rispetto a quella impiegatizia al netto dei dipendenti in CIG. Sull'argomento, si

---

<sup>2</sup> Istat (2010) Retribuzione pro-capite nelle grandi imprese: effetti di composizione dell'occupazione, 30 marzo 2010



veda anche il Capitolo III (“Retribuzioni di fatto e slittamento salariale”) del Rapporto CNEL “Contrattazione collettiva del settore privato nel 2009”.

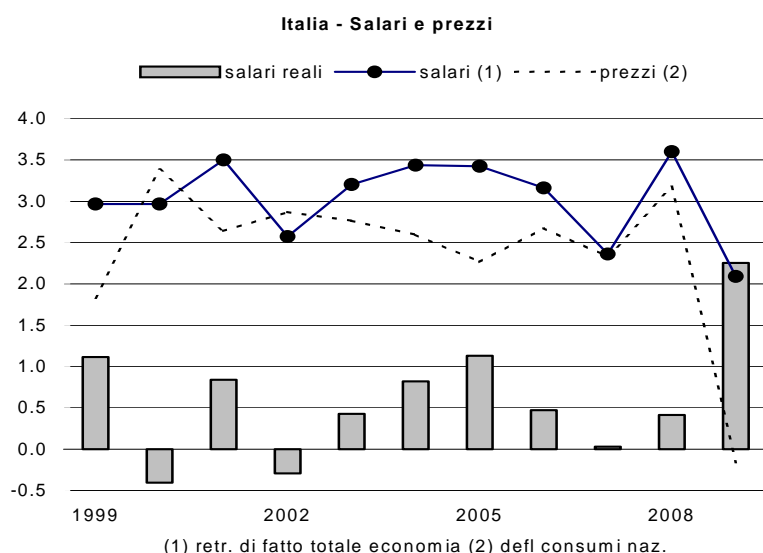
### 1.5 Salari e salari reali

Se nel corso del biennio 2008-2009 gli effetti della crisi sulle dinamiche salariali sono risultati tutto sommato contenuti, ancor più sorprendente è il quadro che risulta soffermando l’attenzione sulla dinamica dei salari in termini reali. Questo deriva dal fatto che la recessione dell’industria mondiale si è tradotta rapidamente in una fase di eccesso di offerta sui mercati delle materie prime, con conseguente caduta delle rispettive quotazioni. Ne è seguita una rapida caduta dell’inflazione in tutte le maggiori economie avanzate.

Anche in Italia la flessione dell’inflazione è stata intensa, con una dinamica, misurata sulla base dell’andamento del deflatore dei consumi delle famiglie, addirittura di segno leggermente negativo nel dato medio annuo.

La sovrapposizione di una crescita salariale non molto distante dalle dinamiche degli anni precedenti a fronte di un andamento fortemente cedente del deflatore dei consumi ha evidentemente favorito la crescita dei salari reali. E’ quindi uno dei paradossi più significativi della crisi il fatto che il 2009 risulti essere l’anno di maggiore crescita delle retribuzioni reali da molti anni. Utilizzando la misura costruita deflazionando le retribuzioni di fatto da contabilità con il deflatore dei consumi delle famiglie, la crescita media del 2009 per l’intera economia è stata pari al 2.3 per cento. Era dal 1991 che non veniva raggiunto un tasso di crescita così elevato per i salari reali.

Grafico 3



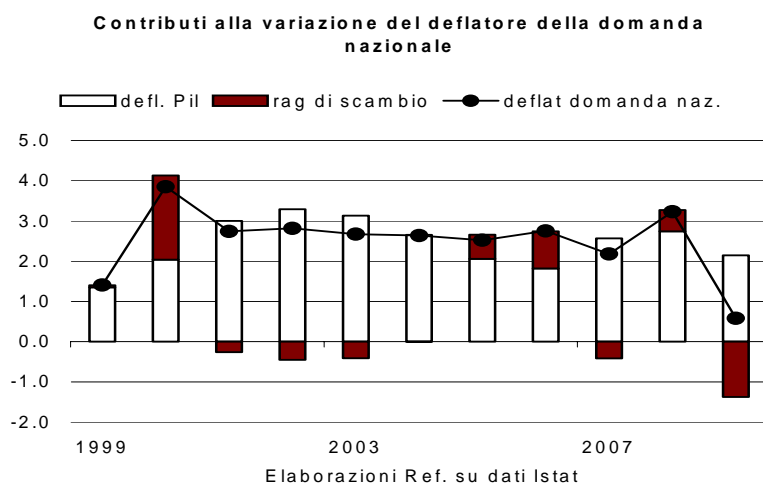
L'intensa caduta dell'inflazione del 2009 dipende, come abbiamo già ricordato, dall'andamento dei prezzi delle materie prime. Il guadagno di ragioni di scambio ha permesso, in parte congiuntamente alla flessione dei margini unitari pagati dalle imprese, di compensare le spinte in direzione opposta dal lato dei costi derivanti dall'andamento del costo del lavoro per unità di prodotto. Tali risultati possono essere illustrati con l'ausilio dei due grafici successivi.

Il primo scompone contabilmente la crescita dei prezzi interni secondo la misura di contabilità rappresentata dal deflatore della domanda nazionale, distinguendo fra la quota di inflazione prodotta internamente, il contributo del deflatore del Pil, e quella legata all'andamento dei prezzi degli scambi con l'estero, ovvero il contributo delle ragioni di scambio. La crescita complessiva del deflatore della domanda nazionale, dello 0.6 per cento nel 2009, riflette, oltre che la menzionata contrazione del deflatore dei consumi delle famiglie, anche una crescita molto moderata del deflatore degli investimenti.

Dall'andamento del grafico si trae immediatamente evidenza del fatto che la caduta dell'inflazione del 2009 è dovuta ai prezzi degli scambi con l'estero; importante il ruolo giocato in questo senso dalla caduta del costo d'importazione delle materie prime. Si rammentano i forti rincari che queste avevano evidenziato nel 2008, e in particolare l'impennata delle quotazioni del petrolio, e la successiva caduta, avvenuta nei mesi finali dell'anno, dopo lo scoppio della crisi.

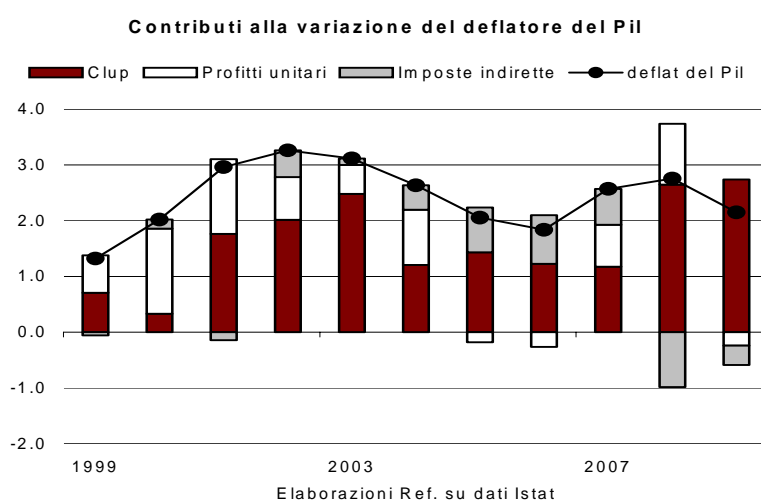
Depurando l'andamento del deflatore della domanda nazionale dall'effetto delle oscillazioni delle ragioni di scambio si scorge quindi come l'inflazione prodotta dai redditi interni del sistema sia risultata solo leggermente inferiore rispetto ai valori dell'ultimo decennio.

Grafico 4



Il grafico successivo invece si sofferma solamente sull'andamento del deflatore del Pil, presentandone la rispettiva scomposizione secondo il contributo dei redditi unitari: il Clup e i margini unitari delle imprese, oltre alle imposte indirette (perché il Pil è calcolato ai prezzi di mercato). La scomposizione secondo i fattori che stanno alla base della menzionata crescita del deflatore del Pil evidenzia però andamenti del tutto peculiari. Difatti, nel 2009, così come già accaduto l'anno precedente, la crescita dei prezzi interni è stata sostenuta dal contributo del costo unitario del lavoro, mentre profitti e imposizione indiretta hanno in genere assorbito parte di tali rincari, fornendo un apporto all'inflazione di segno marginalmente negativo.

Grafico 5



Riepilogando, la caduta dell'inflazione del 2009 rappresenta l'esito della sovrapposizione di due fattori che hanno spinto in direzione opposta: il forte aumento del Clup è stato più che compensato dall'ampio guadagno di ragioni di scambio avvenuto nel corso dell'anno.

## ***1.6 La rilevanza della produttività: analisi comparata settoriale e nazionale del costo del lavoro per unità di prodotto***

### **1.6.1 Andamenti divergenti della produttività e posizione competitiva delle economie europee**

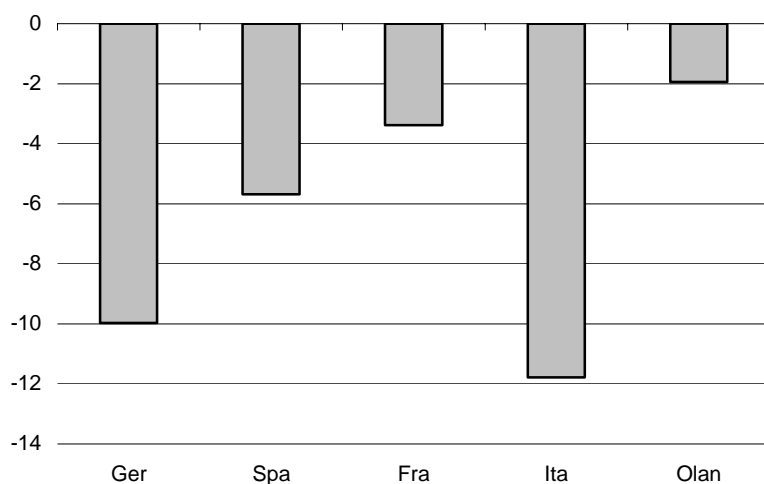
L'accelerazione del costo del lavoro per unità di prodotto del biennio 2008-2009 riflette principalmente l'andamento della produttività del lavoro, che ha registrato ampie

contrazioni in tutte le economie dell'area euro. La caduta dei livelli del prodotto si è difatti solo in parte trasferita sulla domanda di lavoro, e questo ha comportato una caduta ciclica della produttività. Questo tipo di comportamento è relativamente usuale nel corso delle fasi cicliche avverse, ma è l'entità della flessione della produttività degli ultimi due anni ad essere del tutto peculiare: secondo la misura offerta dall'andamento del valore aggiunto per unità di lavoro si calcola in Italia una flessione dello 0.8 per cento nel corso del 2008 e del 2.8 nel 2009, 3.6 per cento cumulato nell'intero biennio. La dimensione quantitativa del fenomeno è ancor più sorprendente se si considera che esso è fortemente concentrato dal punto di vista settoriale. Difatti, nel corso dell'intero biennio la caduta della produttività del lavoro è stata pari al 9.5 per cento nell'industria in senso stretto e al 7.7 per cento nelle costruzioni.

La dimensione delle fluttuazioni della produttività del lavoro nel settore manifatturiero non è una peculiarità del caso italiano. Anche altre economie hanno registrato cadute della produttività nel corso della crisi, ma l'entità della contrazione osservata in Italia supera quella degli altri paesi. Al fine di confrontare l'andamento che ha caratterizzato le maggiori economie dell'area euro, nel grafico successivo si rappresenta la variazione intervenuta nei livelli della produttività del lavoro a fine 2009 rispetto al livello medio del 2007. La produttività è calcolata dividendo il valore aggiunto industriale per le ore lavorate. Dal grafico si coglie immediatamente come l'Italia sia il paese che ha subito la maggiore contrazione della produttività industriale insieme alla Germania.

Grafico 6

**Produttività oraria del lavoro nell'industria delle economie dell'area dell'euro durante la crisi**

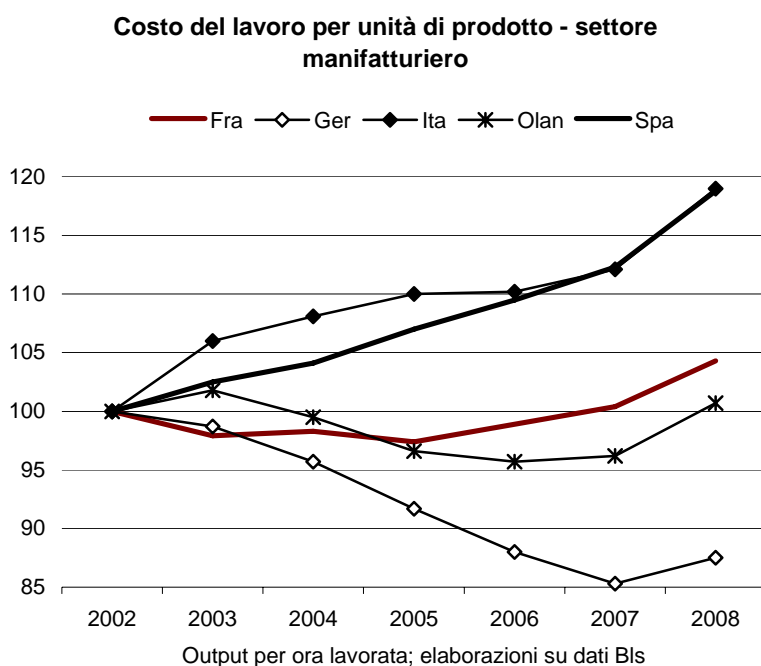


var % cumulata del valore agg a p costanti per ora lavorata:  
fine 2009 rispetto alla media del 2007; Elaborazioni REF. su dati Eurostat ed Istat

La reazione della domanda di lavoro rispetto alla caduta dei livelli di attività economica evidenzia comportamenti delle imprese volti a non lasciare disperdere il capitale umano, e può avvantaggiare il recupero della produzione nel corso della ripresa. Nel caso dell'Italia l'aspetto fondamentale è però costituito dal fatto che il trend di crescita della produttività del lavoro si posizionava su valori molto bassi già prima della crisi. Nell'intero decennio passato si è difatti verificato un preciso ordinamento dei paesi dell'area euro, con un andamento di Italia e Spagna sostanzialmente stagnante a fronte di una dinamica decisamente più accentuata per Francia e Germania.

Il fatto che tale divergenza nelle dinamiche della produttività si sia protratta per molti anni, ha portato a cumulare una divaricazione significativa fra i diversi paesi già prima che arrivasse la crisi del 2009. La dimensione di tale divergenza non trova però riscontro in andamenti di segno opposto nei differenziali fra le dinamiche salariali dei paesi europei. In queste condizioni i differenziali nell'andamento della produttività si traducono in andamenti divergenti del costo del lavoro per unità di prodotto. Alcuni paesi hanno quindi evidenziato nel corso degli anni un andamento del costo unitario del lavoro costantemente divaricato rispetto alle altre economie dell'area.

Grafico 7



In un'area che adotta una valuta comune, l'andamento del Clup relativo può essere considerato un indicatore di competitività dal lato dei costi dei paesi membri dell'area. Tale divergenza ci introduce quindi ad un dibattito di estrema attualità, relativo alla

sostenibilità della posizione competitiva da parte di alcune economie appartenenti all'area euro.

Una lettura molto pessimista delle tendenze degli ultimi anni ha messo in luce come la ricomposizione di tali squilibri richiederebbe una fase duratura di recupero per i paesi che hanno accumulato un deficit di competitività durante gli scorsi anni. Questo tipo di riequilibrio comporterebbe però di fatto una fase di prolungata deflazione, vista la tendenza dei paesi più virtuosi a mantenere una crescita all'incirca nulla dei costi unitari del lavoro. I costi di una strategia di aggiustamento di questo genere appaiono però difficili da sostenere, e inoltre i tempi necessari per completare questo tipo di ristrutturazioni sono molto lunghi. In un caso estremo, questo potrebbe anche suggerire ad alcuni paesi l'uscita dall'euro, come via obbligata per ottenere un riequilibrio rapido della posizione competitiva attraverso una svalutazione del tasso di cambio.

Senza prendere in considerazione il caso estremo di abbandono della moneta unica, è comunque chiaro come nei prossimi anni si possa aprire un percorso di vera e propria deflazione salariale da parte di alcuni paesi, il che naturalmente potrebbe dare luogo ad effetti di contagio sulle altre economie dell'area. Per il momento si deve segnalare come la via percorsa nelle misure annunciate dal governo greco durante la crisi finanziaria, e in coerenza con quanto accaduto ad esempio in Irlanda o in alcune repubbliche baltiche, comporti tagli salariali dell'ordine del 20 per cento nel pubblico impiego. Tali misure, indirizzate al conseguimento dei target sul deficit pubblico, avranno certamente degli effetti di contagio sulla dinamica salariale del settore privato.

Da questo punto di vista, quindi, si può certamente affermare che la relazione fra crisi economica e salari non si esaurisca nelle tendenze che sono emerse nel corso del 2009, ma lasci piuttosto aperta la questione di come gestire il riequilibrio della posizione competitiva dei paesi che necessitano di una maggiore dinamica delle esportazioni per sostenere la crescita e riequilibrare la propria posizione netta sull'estero.

## **1.6.2 Gli squilibri nei conti con l'estero**

Come si osserva dal grafico, l'area euro nel suo complesso ha un saldo delle partite correnti abbastanza equilibrato, che discende dalla compensazione di saldi fortemente squilibrati al suo interno.

Nei due grafici allegati si rappresentano i saldi delle diverse economie in percentuale del Pil. L'ordinamento dei paesi è proposto in entrambi i grafici sulla base del saldo del 2009. Un rapido commento ai dati può essere proposto sottolineando l'ampiezza della divaricazione nei saldi dei diversi paesi, nonostante il significativo ridimensionamento avvenuto fra il 2007 e il 2009 a seguito della crisi. Circa la posizione dei maggiori paesi, risalta da un lato l'ampio surplus di Germania e Olanda e in direzione opposta il deficit spagnolo, e in parte quello italiano. Tale divaricazione nei saldi, riflettendo l'andamento della posizione competitiva delle economie europee, evidenzia l'esigenza di un recupero di competitività da parte delle economie che durante gli anni passati hanno registrato una crescita squilibrata.

Grafico 8

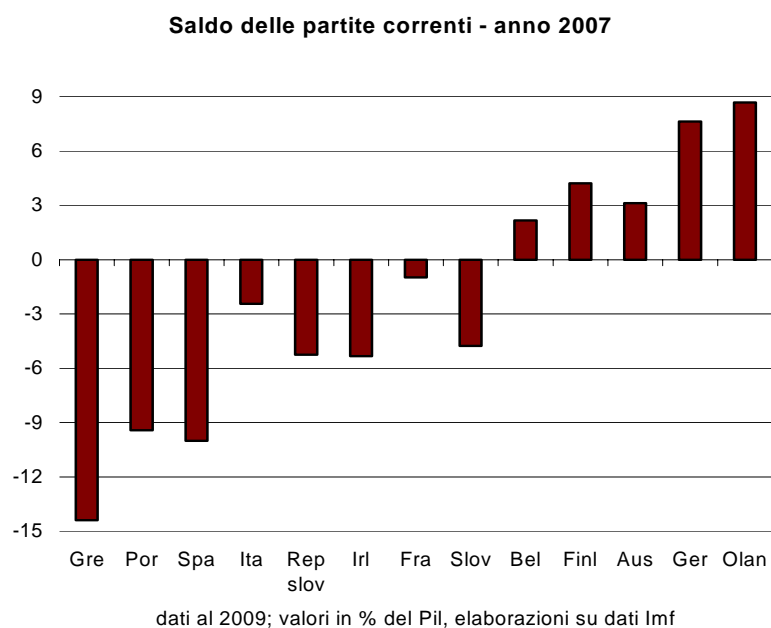
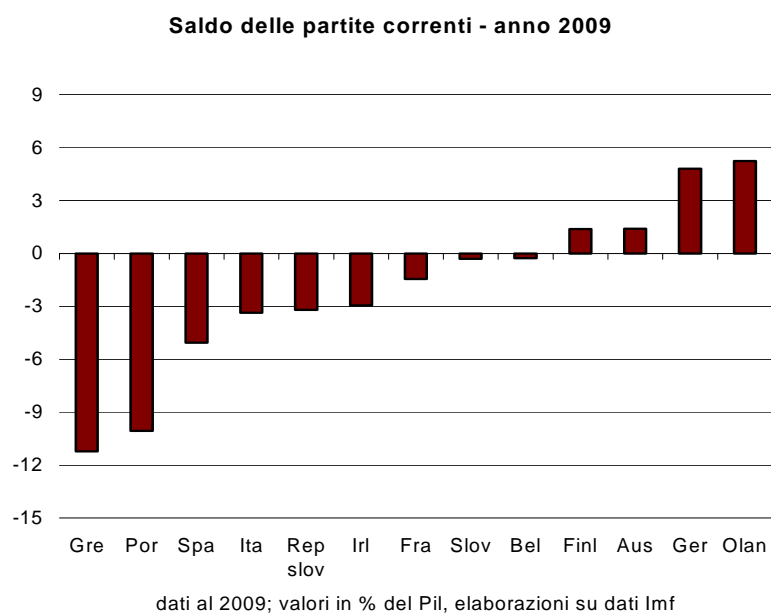


Grafico 9



Evidentemente, il forte grado di indebitamento di alcune economie non è sostenibile, e questo conduce ad affermare che per un periodo di tempo anche molto esteso una fase

di estrema debolezza dei rispettivi salari risulta estremamente probabile. Un caso di estremo rilievo, anche per la dimensione del paese è quello spagnolo, che evidenzia una situazione problematica per i suoi risvolti sociali. Si consideri infatti che le famiglie spagnole sono molto indebitate e si tenga presente che, dato l'elevato valore del deficit pubblico, difficilmente le finanze pubbliche potranno fare ancora molto per alleviare i costi dell'aggiustamento. Naturalmente, quello spagnolo è un caso estremo, derivando da decisioni di indebitamento e di spesa delle famiglie che per molti anni sono stati una conseguenza della gigantesca bolla immobiliare che ha investito l'economia spagnola. Anche le altre economie europee con saldi dei conti con l'estero deficitari hanno sperimentato una bolla immobiliare, ma probabilmente di dimensioni inferiori a quella spagnola. E' questo probabilmente il caso dell'economia italiana, che dovrà nei prossimi anni fronteggiare la questione della forte perdita di competitività maturata nel corso dell'ultimo decennio.

Abbiamo detto dei problemi con cui si confrontano le economie con saldi dei conti con l'estero deficitari. La questione può però essere utilmente esaminata prendendola dal punto di vista delle economie con saldi in avanzo. In particolare il riferimento è al ruolo giocato all'interno dell'area euro dalla Germania e dalla politica economica tedesca, che ha puntato sulla ricerca sistematica di una maggiore competitività dal lato dei costi durante gli anni passati.

La Germania ha perseguito un modello di sviluppo *export-led*, nella consapevolezza di avere una base economica industriale con una elevata vocazione all'export. Per fare ciò i tedeschi hanno adottato negli anni scorsi politiche di rafforzamento della competitività che hanno, direttamente o indirettamente, penalizzato la crescita della domanda interna. Questo è avvenuto innanzitutto attraverso politiche di moderazione salariale, che comportano per definizione un rafforzamento della posizione competitiva e quindi maggiore export, a fronte di minori redditi per le famiglie, e quindi meno consumi. Sono state adottate politiche fiscali favorevoli ai profitti, per stimolare gli investimenti e la crescita della produttività, con ancora una volta un rafforzamento della competitività a scapito dell'intensità di manodopera del processo produttivo. In ultimo si devono rammentare le politiche fiscali di riduzione del costo del lavoro (riduzione cuneo fiscale) ancora per favorire i risparmi nei costi e aumentare la capacità di esportare, finanziate con aumento dell'Iva (e quindi ancora con effetti negativi sui salari reali e meno consumi).

Non sorprende che in queste condizioni la Germania abbia realizzato una crescita del costo del lavoro inferiore rispetto ai partner europei, contemporaneamente ad una maggiore dinamica della produttività. L'obiettivo di uno sviluppo *export led*, basato sul rafforzamento della base produttiva industriale, non è però di per sé garanzia di buoni esiti. In particolare, a fronte dei risultati positivi in termini di crescita dell'industria e andamento delle quote di mercato, la crescita dell'economia tedesca nel complesso è stata molto debole. Difatti, l'andamento molto favorevole delle esportazioni tedesche è stato compensato da quello depresso dei consumi, che hanno fornito un contributo pressoché nullo alla crescita del Pil tedesco degli anni duemila; circa gli investimenti, il contributo positivo degli investimenti in macchinari è stato più che compensato da



quello di segno contrario delle costruzioni e dalla contrazione delle scorte nel periodo. Allo stesso modo, a livello settoriale, la sostenuta crescita dell'industria tedesca è stata compensata dal peggiore andamento dei settori dei servizi e delle costruzioni.

Il fatto che all'interno di una stessa area valutaria vi sia l'economia più grande che non cresce va evidentemente a penalizzare la crescita di tutta l'area euro. Alcuni paesi si lamentano del fatto che la politica tedesca, portando ad un aumento dell'avanzo delle partite correnti, sostenga l'apprezzamento dell'euro, peggiorando di fatto ulteriormente la situazione di chi non ha puntato sul rafforzamento della propria posizione competitiva, probabilmente pensando che un modello di sviluppo incentrato sulla crescita della domanda interna potesse bastare.

Questo dibattito naturalmente è un esito anche del fallimento della strategia tedesca, non solo di quella franco-spagnola, visto che nonostante il rafforzamento della competitività della base produttiva industriale gli esiti di tale strategia sullo sviluppo dell'economia tedesca nel complesso sono stati del tutto deludenti.

### ***1.7 Il ruolo della tassazione (contributi e imposte) sul lavoro dipendente: salari lordi e salari netti in un'ottica comparata***

La discussione precedente ha sottolineato i problemi dei paesi europei nell'individuare strategie in grado di rilanciare lo sviluppo economico nei prossimi anni. Nel dibattito recente ha assunto un certo peso anche il tema della tassazione sui fattori produttivi. Riforme volte a sgravare il costo del lavoro spostando il prelievo su altre basi sono ad esempio al centro dell'attenzione, si pensi alle eco-tasse che cercano di utilizzare la leva della tassazione anche con finalità di protezione dell'ambiente. In generale in Europa si è discusso molto negli ultimi anni di proposte di riduzione del cosiddetto "cuneo fiscale", l'obiettivo essendo principalmente quello di ridurre il costo del fattore lavoro e il rafforzamento della posizione competitiva delle imprese esportatrici. Nella versione tedesca richiamata in precedenza, il finanziamento della riduzione del cuneo aumento dell'Iva genera l'effetto di riduzione dei consumi a fronte del guadagno di export, spingendo quindi nella direzione di uno sviluppo di carattere *export led*.

Con l'arrivo della crisi il dibattito è però ritornato con insistenza sul tema delle politiche di sostegno della domanda interna. La tassazione sui salari acquisisce del resto rilievo non solo in considerazione dei suoi effetti sull'andamento dei consumi, ma anche per le sue conseguenze di carattere redistributivo in una situazione in cui le politiche economiche possono anche porsi l'obiettivo di alleviare il disagio per i lavoratori più svantaggiati. Naturalmente la tematica è di estrema complessità visto che la questione della fiscalità sul salario interagisce con l'intera struttura della tassazione.

Senza la pretesa di affrontare tutti i nodi del dibattito, l'obiettivo in questo paragrafo è semplicemente quello di illustrare il posizionamento dei diversi paesi in materia di tassazione delle retribuzioni, quantificando la "forbice" fra salario lordo e salario netto, sulla base di alcune principali caratteristiche del lavoratore. La semplice descrizione dei numeri di base, può comunque essere sufficiente per rispondere almeno ad alcuni

quesiti – “quanto guadagnano i lavoratori in Italia rispetto agli altri paesi? Quante tasse pagano?”. In questo paragrafo utilizzeremo i risultati delle elaborazioni proposte dall’Ocse, che consentono di riclassificare la struttura della fiscalità delle diverse economie, riconducendo le imposte dei diversi paesi ad alcuni tipologie di base<sup>3</sup>.

Per confrontare la posizione dei diversi paesi, faremo in questa sede riferimento a tre concetti, su cui peraltro si basano le riclassificazioni proposte dall’Ocse: il primo è quello di “cuneo fiscale” che include tutte le tasse sul reddito al netto di tutti tipi di benefits fiscali forniti al lavoratore, oltre ai contributi previdenziali pagati dal lavoratore e quelli pagati dal datore di lavoro. In questo caso quindi il prelievo calcolato è quello sul costo del lavoro complessivo. Altre due misure sono costruite a partire dalla retribuzione, e sono costituite dalla pressione fiscale che comprende tutte le imposte pagate dal lavoratore, e da quella fiscale e contributiva, che include anche i contributi versati dal lavoratore.

Al fine di rappresentare l’incidenza del carico fiscale, normalmente vengono prese in considerazione diverse tipologie di famiglie, proprio per tenere conto del modo in cui la composizione del nucleo familiare incide sulla struttura della tassazione (assegni familiari, detassazione per figli o per il coniuge a carico, presenza di “quozienti familiari” e altri meccanismi). Fra le diverse tipologie, in questa sede possiamo limitarci a prendere in considerazione innanzitutto due tipologie di base: la prima è quella del lavoratore *single* senza figli, la seconda è quella della famiglia monoreddito con due figli, in entrambi i casi con reddito pari a quello del lavoratore medio del paese.

Il cuneo fiscale complessivo per queste due tipologie familiari è rappresentato nei due grafici allegati, che si riferiscono alle maggiori economie dell’area euro oltre a Stati Uniti, Regno Unito e Giappone.

Da entrambi i grafici si osserva subito come il cuneo presenti un valore maggiore nelle economie dell’area euro, con un ordinamento che rispecchia nella sostanza il modello di *welfare*. Nei paesi anglosassoni risulta evidentemente decisamente inferiore il peso della pressione contributiva sui lavoratori, dato il minore rilievo della componente pubblica del sistema pensionistico. Non è un caso che il peso dei contributi versati dal datore o dal lavoratore risulti essenziale nel determinare il più ampio cuneo fiscale delle economie dell’Europa continentale. Fra le cinque economie della zona euro rappresentate nei grafici, l’incidenza dei contributi sul costo del lavoro nel caso del lavoratore *single* sfiora il 40 per cento in Francia, e si posiziona vicino al 30 per cento negli altri quattro paesi, a fronte di un’incidenza del 18 per cento nel Regno Unito, del 14 per cento negli Stati Uniti, e del 22 in Giappone. Se prendiamo a riferimento il caso del lavoratore sposato con due figli l’ordinamento non muta, anche se si riduce l’incidenza, soprattutto Italia e Olanda.

La menzionata distribuzione del peso dei contributi sul costo del lavoro si presenta molto differenziata valutandone la distribuzione fra contributo a carico del lavoratore e contributi a carico del datore. L’incidenza dei primi è minima, soprattutto in Spagna e

---

<sup>3</sup> Le elaborazioni che seguono sono tutte derivate a partire dalle analisi dell’Ocse (2009) *Les impôts sur les salaires 2008*

Italia (4.9 e 7.2 per cento sul costo del lavoro per il *single*) e più elevata per Germania e Olanda (dove giunge a superare il 17 per cento). I contributi a carico del datore di lavoro hanno un'incidenza predominante anche in Francia.

Grafico 10

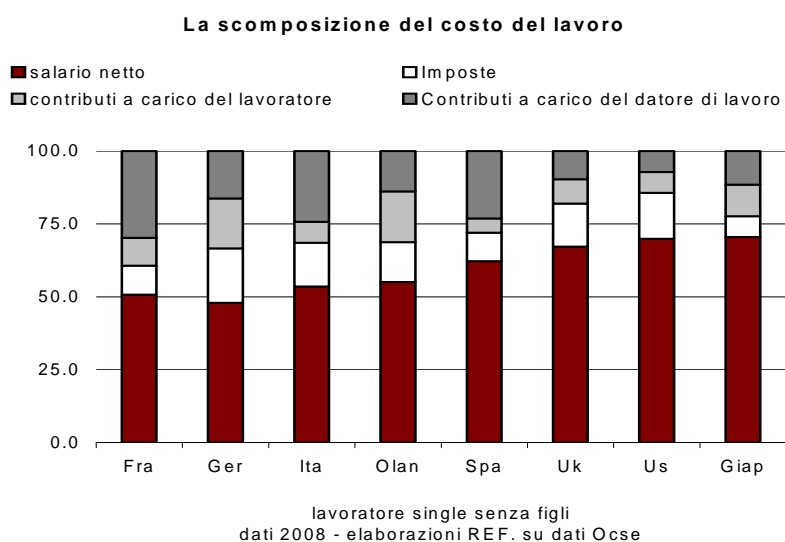
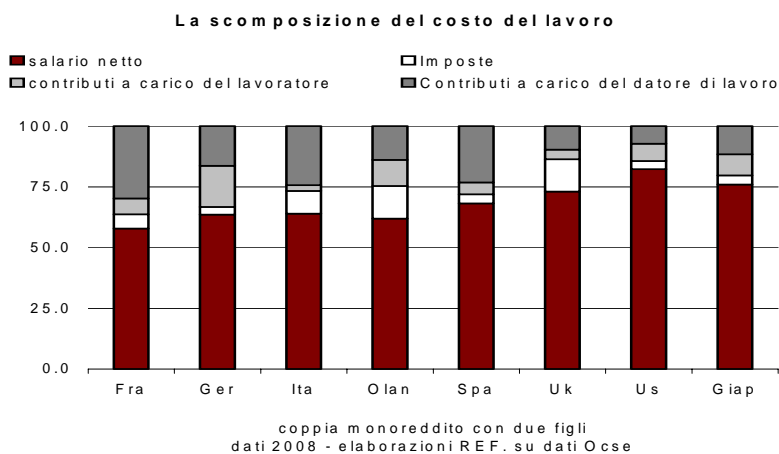


Grafico 11



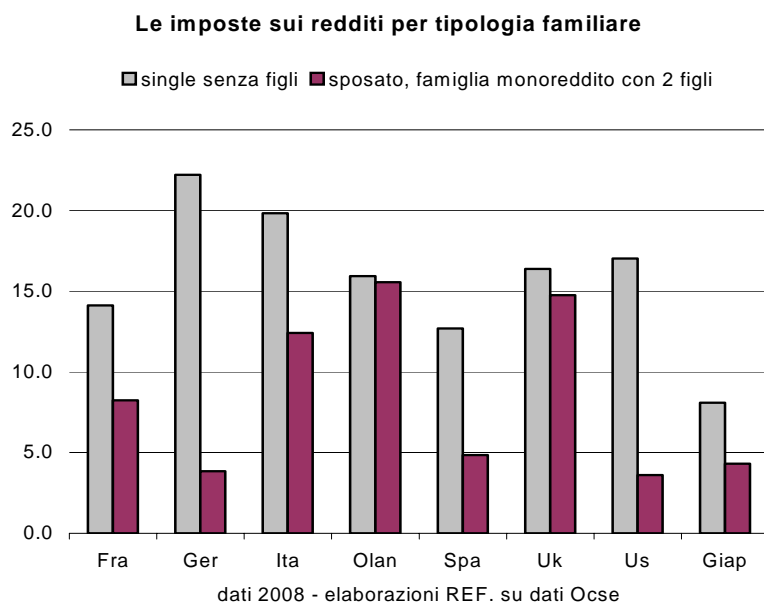
Isolando invece la componente fiscale, il suo contributo all'entità del cuneo è abbastanza eterogeneo fra i paesi e, soprattutto, caratterizzato per alcuni di essi da ampie divergenze a seconda delle due tipologie familiari qui considerate. Poiché stiamo

confrontando lavoratori con reddito uguale in ciascuno dei paesi, le differenze riflettono il modo in cui l'attenzione per la famiglie si ripercuote sulla distribuzione delle aliquote fiscali e dei benefici attribuiti al lavoratore per i figli a carico. Naturalmente questo è solo uno dei modi attraverso cui si esplicano le politiche per la famiglia, essendo anche rilevante la struttura della spesa pubblica.

Naturalmente, essendo l'entità del cuneo anche un riflesso della struttura del sistema pensionistico nazionale, una misura alternativa costituita dalla pressione fiscale netta sulla retribuzione può essere più appropriata rispetto a quella relativa all'incidenza sull'intero costo del lavoro. Se guardiamo a questo indicatore, l'Italia si posiziona al secondo posto fra i maggiori paesi dopo la Germania anche se, passando alla fattispecie del lavoratore con coniuge e figli a carico, molti paesi hanno un abbattimento di aliquota netta superiore all'Italia.

Tra i paesi Ocse quelli con aliquote medie sul salario più elevate sono quelli del Nord Europa, soprattutto prendendo in considerazione il lavoratore con figli a carico, visto che in questi paesi il sostegno alla famiglie passa soprattutto attraverso erogazione di servizi più che per il canale della fiscalità.

Grafico 12 Le imposte sui redditi per tipologia familiare



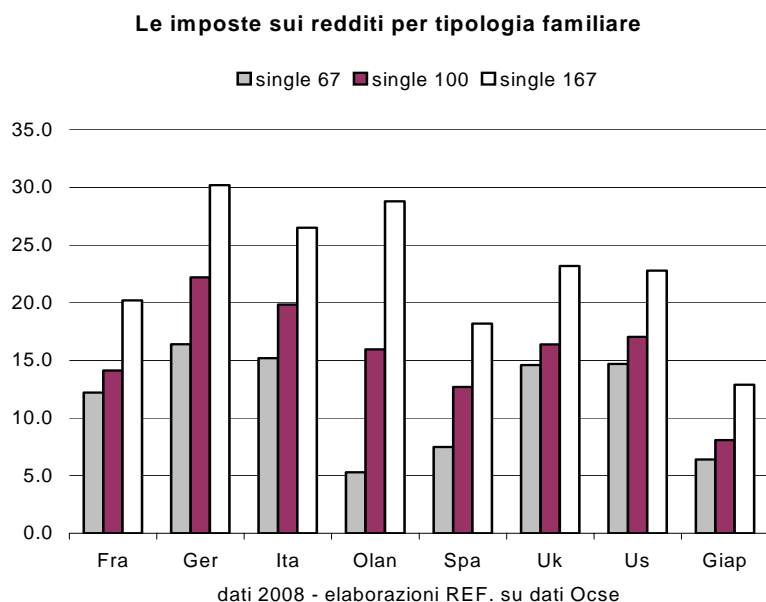
Un altro elemento di interesse al fine della nostra analisi può essere rappresentato dalla valutazione del grado di progressività delle aliquote. Allo scopo, mentre sinora ci siamo riferiti a lavoratori con un livello salariale pari a quello medio dell'economia, possiamo

fare adesso riferimento al caso di lavoratori con reddito familiare più alto o più basso della media.

Rispetto al caso del lavoratore single, sulla base dei dati Ocse si può confrontare la pressione fiscale sul lavoratore con reddito pari alla media (single 100 nella legenda dei grafici) con quella di un lavoratore con reddito inferiore alla media di un terzo (single 67), e quella di un lavoratore con reddito superiore alla media di due terzi (single 167).

Nel caso del lavoratore sposato con due figli alla fattispecie sinora presa a riferimento (reddito pari alla media e coniuge a carico, “sposato 100”) si possono confrontare due casi alternativi. Quello sfavorevole con un reddito del lavoratore inferiore alla media di un terzo (sposato 67), e quello più favorevole, in cui lavora anche il coniuge (con un livello salariale però inferiore alla media di un terzo, “sposato 100 - 67”).

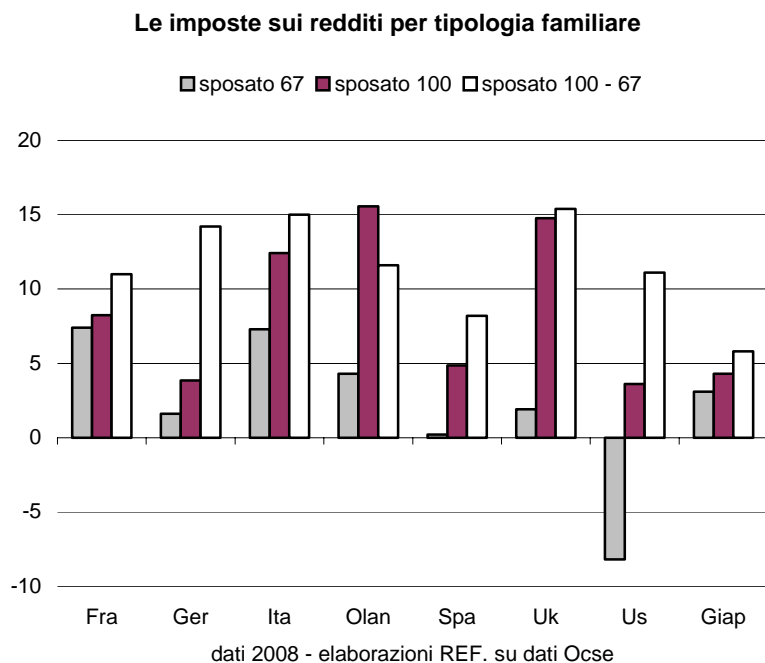
Grafico 13



Naturalmente, queste due fattispecie non esauriscono la casistica. E' interessante comunque osservare la diversità dei sistemi. Fra gli aspetti condivisi emergono senz'altro l'abbattimento delle aliquote che si osserva in tutti i casi nel passaggio dal caso del single a quello del lavoratore con figli a carico, anche se i sistemi di detrazioni tendono ad attenuarsi con l'aumento del reddito familiare, come ad esempio accade se il coniuge lavora. In questa seconda fattispecie si notano subito i casi di Germania e Stati Uniti, che hanno aliquote nette effettive molto basse se si considerano i lavoratori con coniuge a carico (addirittura negli Usa nel caso del lavoratore a reddito basso si ha un'aliquota netta di segno negativo), ma con un rapido innalzamento se il coniuge lavora. In questi due paesi vale il sistema dello *splitting* per cui l'aliquota è calcolata

sulla base del reddito medio di ciascuno dei coniugi e questo abbatte molto le aliquote delle famiglie monoreddito perché hanno redditi complessivi più bassi della media.

Grafico 14



In generale si nota come l'Italia, a parità di altre caratteristiche, presenti in tutte le fattispecie considerate dei valori abbastanza elevati dell'aliquota netta.

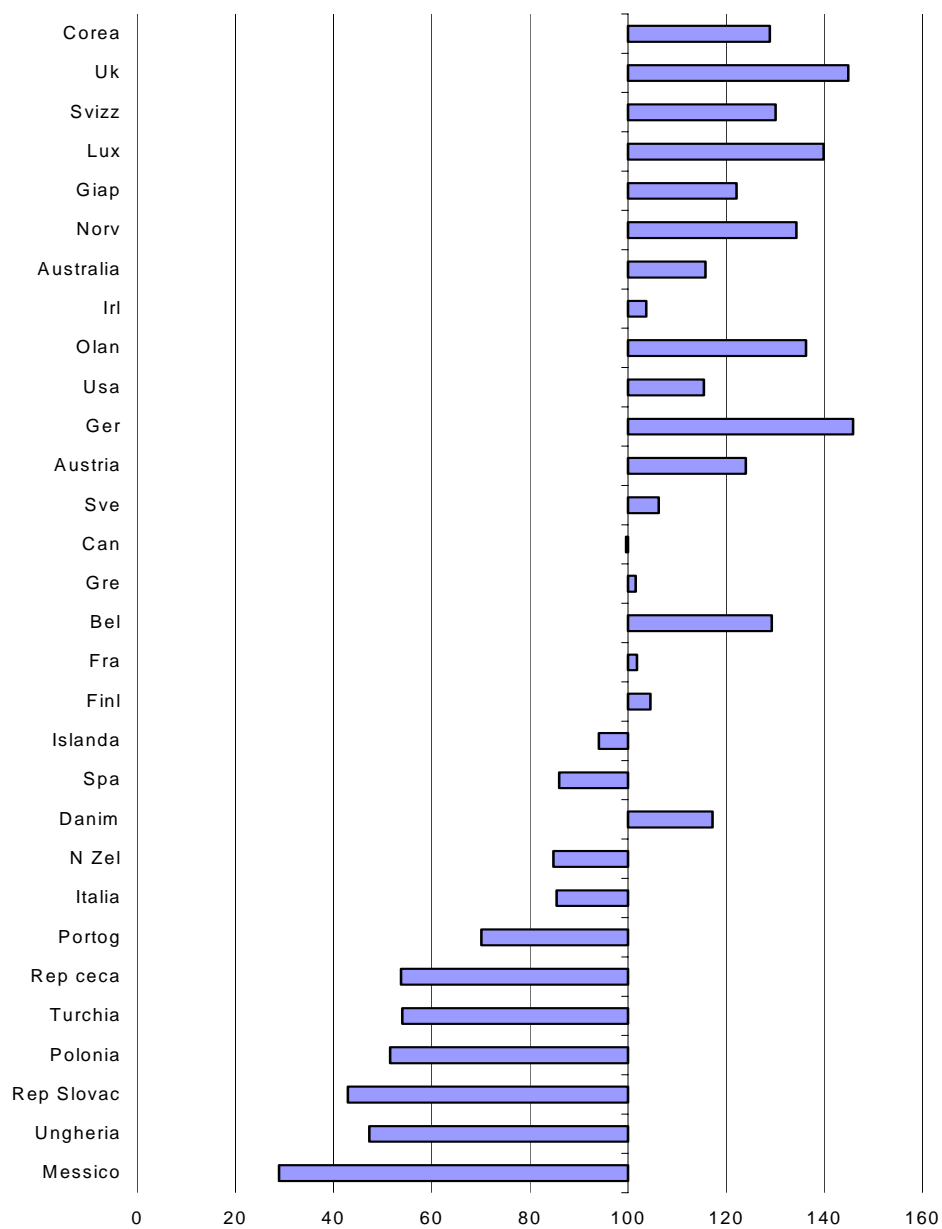
I dati elaborati dall'Ocse consentono anche di confrontare il potere d'acquisto delle retribuzioni in diversi paesi a partire dai livelli del salario netto percepito dal lavoratore. Naturalmente il significato di questa statistica è limitato dal fatto che in alcuni paesi, dove il cuneo fiscale è più basso, in generale è maggiore la spesa da parte dei cittadini per acquisto di beni o servizi altrove forniti dallo Stato, o l'esigenza di provvedere attraverso il risparmio individuale a compensare il minore rilievo di un primo pilastro previdenziale pubblico.

I dati riportati nei due grafici successivi si riferiscono ai livelli dei salari medi nel 2008 tradotti in valuta comune sulla base dei cambi di equilibrio secondo la parità di poteri d'acquisto. In altre parole, i dati consentono di rappresentare il potere d'acquisto della retribuzione media nei paesi Ocse. Nel primo grafico si presenta il livello delle retribuzioni lorde e nel secondo quello delle retribuzioni nette. Le variabili sono rappresentate sotto la forma di numeri indice posta pari a 100 la media Ocse.

L'ordine dei paesi è il medesimo in entrambi i grafici, e rispecchia il livello relativo delle retribuzioni nette.

Grafico 15

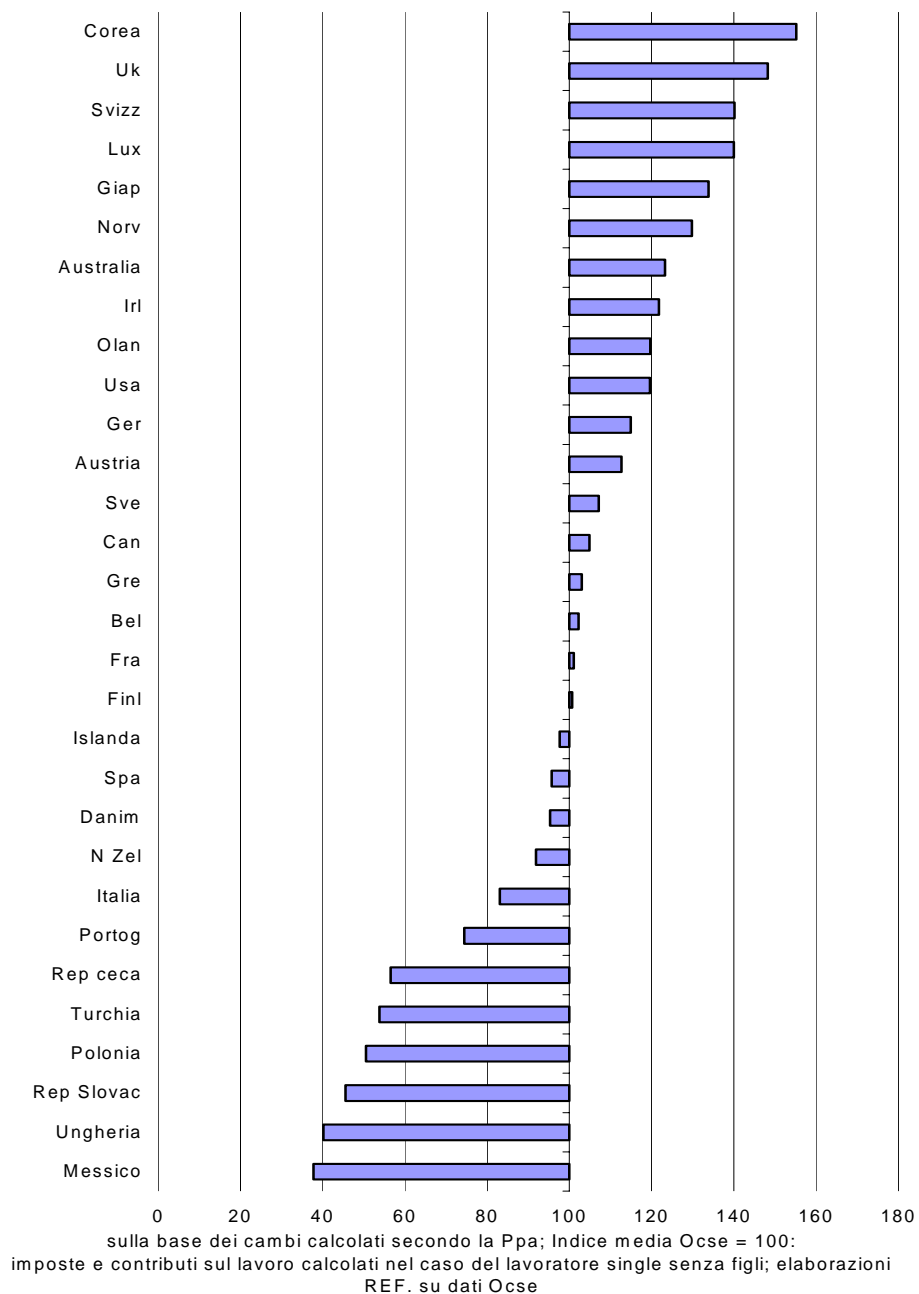
**Salari lordi**



sulla base dei cambi calcolati secondo la Ppa; Indice media Ocse = 100:  
 lavoratore single senza figli; elaborazioni REF. su dati Ocse

Grafico 16

Salari netti





Il ranking salariale così costruito non è in generale ragione di sorpresa, salvo alcuni risultati abbastanza peculiari, che possono essere sottolineati: il fatto che la Corea sia il paese con il livello delle retribuzioni nette reali più alte, rispecchiando anche i livelli bassissimi della pressione fiscale, è un'ulteriore invito a ripensare alcuni stereotipi riguardanti le caratteristiche del processo di sviluppo seguito dalle economie del sud est asiatico, così come il fatto che negli Stati Uniti il potere d'acquisto dei salari netti non sia distante da quello di paesi dell'Europa continentale (Germania, Olanda, Austria) dotati di ben altro sistema di welfare. Spicca in senso negativo il posizionamento dell'Italia, paese caratterizzato da salari più bassi del resto d'Europa, ma non da livelli dei prezzi inferiori, e con livelli di pressione fiscale e contributiva sul salario abbastanza elevati. Nel complesso, i salari reali netti nel 2009 facevano peggio che in Italia soltanto in sette paesi Ocse (Portogallo, Repubblica Ceca, Turchia, Polonia, Repubblica Slovacca, Ungheria e Messico) nessuno dei quali in posizioni avanzate in termini di sviluppo economico. Alla luce di questi dati, si trae ulteriore evidenza a favore della necessità di un mutamento di regime per invertire la tendenza stagnante dei salari reali in atto in Italia oramai da quasi venti anni: vi è l'esigenza di politiche in grado di innalzare il trend di sviluppo della produttività del lavoro del nostro paese, di riforme in grado di contenere il livello dei prezzi in relazione a quello delle retribuzioni, di misure che redistribuiscano il carico fiscale contenendone l'insistenza sulla remunerazione del lavoro.

## **2. I differenziali retributivi interni**

Questo capitolo propone un aggiornamento dell'analisi dei differenziali salariali interni al variare delle caratteristiche delle imprese e dei lavoratori.

Come nella precedente versione di questo Rapporto, l'analisi è stata condotta sulla base di due principali basi di dati di fonte Istat: l'indagine sulla struttura e la competitività del sistema delle imprese industriali, utilizzata per studiare l'andamento dei differenziali retributivi al variare delle caratteristiche d'impresa, e l'indagine sulle condizioni di vita (IT-SILC), che fornisce dettagliate indicazioni sui differenziali retributivi al variare delle caratteristiche individuali e familiari<sup>4</sup>.

In entrambi i casi si tratta di rilevazioni campionarie basate su questionari complessi somministrati ad un esteso campione rappresentativo di, rispettivamente, imprese e famiglie. Il tempo necessario alla somministrazione, all'elaborazione ed al controllo delle informazioni raccolte fa sì che vi sia un ritardo di qualche anno tra il periodo di riferimento dell'Indagine e quello di pubblicazione dei dati. In particolare, per entrambi

---

<sup>4</sup> Mentre per la prima fonte sono state utilizzate le tavole di dati pubblicate periodicamente dall'Istat, le elaborazioni sulla seconda fonte si basano su microdati (file standard) di natura sia cross-sezionale che longitudinale resi disponibili dall'Istat.

le fonti i dati più recenti disponibili si riferiscono al 2007<sup>5</sup>, impedendo di fatto di svolgere già in questo Rapporto un'analisi degli effetti della recente crisi economico-finanziaria sui differenziali salariali ad un livello più disaggregato di quanto compiuto nel capitolo precedente.

Alla luce di queste considerazioni, nel paragrafo successivo si analizzeranno i differenziali retributivi al variare delle caratteristiche d'impresa, con particolare riguardo alle differenze settoriali e per classi dimensionali. Il paragrafo 2.2 sarà invece dedicato all'analisi delle differenze retributive al variare delle caratteristiche dei lavoratori (quali genere, età, titolo di studio, composizione familiare, regione, professione). Gli ultimi tre paragrafi si concentrano su tre aspetti particolarmente rilevanti per il mercato del lavoro italiano: i differenziali salariali al variare del contratto di lavoro (paragrafo 2.3), i differenziali di genere (paragrafo 2.4) e la posizione relativa dei giovani (paragrafo 2.5).

## ***2.1 Differenziali salariali e caratteristiche d'impresa***

La Tavola 2.1 presenta l'andamento del differenziale salariale nei principali settori dell'economia rispetto alla media nazionale nel 2002 e nel 2007. La retribuzione di riferimento è quella lorda annua per dipendente. La tavola presenta anche i differenziali di produttività del lavoro (misurata in termini di valore aggiunto per addetto) stimati con la stessa metodologia.

---

<sup>5</sup> Il campione di riferimento è di circa 44mila imprese per l'indagine sulla competitività, 20982 famiglie (per un totale di circa 52700 individui) nel caso dell'IT-SILC. I dati del 2007 della prima indagine sono stati pubblicati ad ottobre 2009, mentre i microdati della seconda indagine riferiti allo stesso anno sono stati resi disponibili a maggio 2009. Per una descrizione dettagliata della due fonti si rimanda alle precedenti versioni del Rapporto e alle note metodologiche sul sito dell'Istat ([www.istat.it](http://www.istat.it)).

Tavola 2.1 - Differenziali retributivi e di produttività per settore di attività economica  
Media economia=100

SETTORI DI ATTIVITA' ECONOMICA	Retribuzione annua per dipendente		Valore aggiunto per addetto	
	2002	2007	2002	2007
Estrazione di minerali	140	152	385	413
Estrazione di minerali energetici	215	238	899	955
Estrazione di minerali non energetici	98	103	150	150
Attività manifatturiere	107	110	114	120
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	105	100	114	103
Industrie tessili e dell'abbigliamento	82	85	85	85
Industrie conciarie, fabbr. prodotti in cuoio	80	85	81	97
Industria del legno e dei prodotti in legno	78	81	73	78
Fabbr. pasta e carta, prod.di carta; stampa ed editoria	122	124	143	132
Fabbr. coke, raffinerie petrolio, trattam. comb. nucleari	198	171	323	354
Fabbr.prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	158	164	206	198
Fabbr. di articoli in gomma e materie plastiche	106	110	126	125
Fabbr. prodotti da minerali non metalliferi	105	108	132	127
Produzione di metallo e prodotti in metallo	100	104	106	123
Fabbr.macc. e appar.meccanici	119	126	129	137
Fabbr. macchine elettriche e apparecchiature	117	119	114	125
Fabbricazione di mezzi di trasporto	119	124	110	131
Altre industrie manifatturiere	86	89	86	90
Produzione e distribuzione energia elettrica, gas e acqua	162	162	338	439
<b>Industria in senso stretto</b>	109	112	122	130
Costruzioni	83	89	84	85
<b>INDUSTRIA</b>	104	107	113	117
Commercio e riparazioni	92	95	78	81
Alberghi e ristoranti	67	67	57	51
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	128	125	150	144
Att. imm., nolegg., inform., ricerca, altre attività profess.	95	95	94	95
Istruzione	75	68	54	51
Sanità e altri servizi sociali	78	75	83	81
Altri servizi pubblici, sociali e personali	98	90	85	79
<b>TERZIARIO</b>	96	95	90	89
<b>TOTALE</b>	100	100	100	100
Coefficiente di variazione	0.366	0.377	1.666	1.825

Fonte: elaborazione su dati Istat, Indagine sulla struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi

Come nelle precedenti versioni di questo Rapporto, si conferma l'esistenza di rilevanti differenze retributive tra i diversi settori dell'economia. I settori caratterizzati dalle

retribuzioni più elevate sono sempre quelli energetici, il chimico, e i trasporti<sup>6</sup>, a cui si aggiungono i settori del comparto metalmeccanico a più alta intensità tecnologica e di capitale (come la meccanica, l'elettronica e la fabbricazione di mezzi di trasporto). Retribuzioni significativamente inferiori alla media sono invece pagate nei servizi ad intensità di lavoro ed in alcuni settori manifatturieri più tradizionali, soprattutto nel tessile, nella lavorazione del legno e del cuoio. Trattandosi di retribuzioni annue, il differenziale intersettoriale dipende anche dal diverso numero di ore mediamente lavorate; questo in parte spiega, ad esempio, perché le retribuzioni annue del comparto dell'istruzione siano di oltre il 30% inferiori alla media nazionale. Inoltre, queste differenze sono in parte giustificate da effetti di composizione determinati, ad esempio, dalla diversa incidenza delle piccole imprese e dalla qualificazione media della forza lavoro impiegata. L'evoluzione nel tempo evidenzia che tali differenze non solo sono persistenti, ma tendono anzi ad aumentare, soprattutto tra i settori manifatturieri e quelli dei servizi.

Differenze analoghe si osservano nel valore aggiunto per addetto: i settori caratterizzati da elevati differenziali di produttività sono in entrambi gli anni anche caratterizzati da retribuzioni più elevate e tale correlazione sembra crescere nel tempo<sup>7</sup>.

La figura 2.1 illustra l'andamento del differenziale retributivo e delle ore lavorate al variare della dimensione d'impresa nel 2002 e nel 2007.

Il primo riquadro mostra che la tradizionale relazione monotona crescente tra retribuzioni e numero di addetti, per quanto ancora evidente nel 2007, è lievemente meno marcata rispetto al 2002. Fatta 100 la media nazionale nel 2007, le retribuzioni variano da poco più di 70 nelle microimprese ad oltre 120 nelle imprese con almeno 250 addetti. Le retribuzioni risultano inferiori alla media anche nelle imprese con meno di 20 addetti, che però sperimentano un significativo avvicinamento alla media rispetto al 2002.

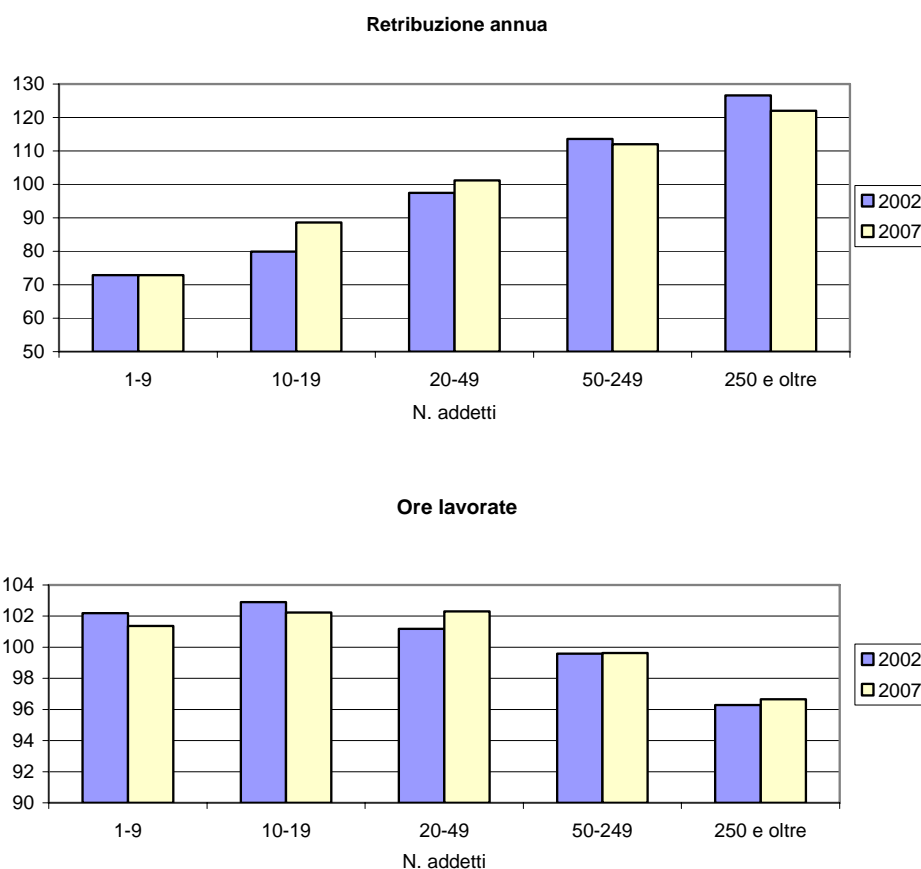
Questa convergenza non sembra però essere frutto di un aumento relativo delle ore mediamente lavorate nelle piccole e medie imprese. Anzi, come mostra il secondo riquadro della figura 2.1, il differenziale nelle ore annue di lavoro pro-capite (sempre rispetto alla media nazionale) si è infatti ridotto nelle imprese con meno di 20 addetti, mentre è aumentato (o è rimasto costante) per le imprese medio-grandi. Come rilevato nella precedente edizione di questo Rapporto, queste tendenze sono in realtà frutto di una generalizzata riduzione dell'orario di lavoro (in media intorno al 2%), che è risultata più marcata nelle imprese con meno di 20 addetti.

---

<sup>6</sup> Si ricorda che questa indagine copre i settori da C ad O della classificazione NACE rev 1.1, escludendo la pubblica amministrazione (settore L) e gli intermediari finanziari (settore J). Questo spiega perché i trasporti sono l'unico settore dei servizi con retribuzioni superiori alla media nazionale.

<sup>7</sup> L'indice di correlazione tra differenziali retributivi e di produttività è pari a 0.84 nel 2002, 0.90 nel 2007.

Figura 2.1- Differenziali retributivi e di orario per classe dimensionale, 2002 e 2007  
Media nazionale in ciascun anno=100



Fonte: elaborazione su dati Istat, Indagine sulla struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi

E' interessante osservare se queste tendenze emergono per tutti i principali comparti dell'economia. A tal fine, la Tavola 2.2 presenta i differenziali retributivi, di orario e di produttività per classe dimensionale nei tre principali macro-settori nel 2007.

Dalla tavola si evince che il differenziale retributivo e di produttività al crescere della dimensione d'impresa è molto più accentuato nell'industria che nei servizi, i quali risultano invece caratterizzati da maggiori differenze nell'orario medio di lavoro. Gli orari più lunghi registrati per le micro e le piccole imprese quando si considera l'economia nel suo complesso sono quindi determinati soprattutto dal comportamento delle imprese di queste dimensioni nei servizi.

*Tavola 2.2 -Differenziali retributivi, di orario e di produttività per classe dimensionale e comparto di attività economica, 2007*

Media di ciascun comparto=100

CLASSI DI ADDETTI	Retribuzione annua	Ore lavorate per dipendente	Valore aggiunto per addetto
<b>Industria in senso stretto</b>			
1-9	64.2	100.6	52.4
10-19	79.5	101.6	79.4
20-99	91.1	101.8	92.5
100-249	107.8	100.2	113.4
250 e oltre	129.3	97.4	156.8
Totale	100.0	100.0	100.0
<b>Costruzioni</b>			
1-9	83.9	100.8	81.9
10-19	93.8	98.2	114.7
20-99	111.7	101.7	129.1
100-249	130.2	100.4	149.1
250 e oltre	169.8	95.1	198.6
Totale	100.0	100.0	100.0
<b>Servizi</b>			
1-9	77.0	102.0	76.9
10-19	95.6	103.4	114.0
20-99	107.1	102.0	127.0
100-249	109.3	98.6	120.6
250 e oltre	115.0	96.9	138.4
Totale	100.0	100.0	100.0

*Fonte: elaborazione su dati Istat, Indagine sulla struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi*

Alla luce della crescente globalizzazione dei mercati e dei problemi di competitività internazionale delle imprese italiane, la tavola 2.3 presenta i differenziali retributivi e di produttività per classe dimensionale e propensione all'export delle imprese nel 2007, distinguendo tra imprese non esportatrici e quelle esportatrici. Le prime quattro colonne della tavola mostrano l'andamento dei differenziali retributivi e di produttività al crescere della dimensione aziendale all'interno di ciascun gruppo di imprese. Nelle ultime due colonne vengono invece presentati i differenziali tra imprese esportatrici e non esportatrici all'interno di ciascuna classe dimensionale.

Le prime colonne della tavola confermano la relazione positiva esistente tra differenziali salariali e di produttività al crescere della dimensione d'impresa. Tale relazione emerge

chiaramente sia per le imprese esportatrici che per quelle orientate solo al mercato interno, ma la progressività risulta più marcata nel caso di questo secondo gruppo d'impresе.

Ciononostante, le ultime colonne della tavola mostrano che, con l'esclusione delle grandi imprese, le imprese esportatrici sono caratterizzate da livelli di produttività superiori rispetto alle aziende orientate esclusivamente al mercato interno. La produttività del lavoro delle imprese esportatrici è infatti nettamente superiore a quella delle imprese non esportatrici (in media del 60%), con differenze rilevanti proprio tra le micro e piccole imprese (e decrescente al crescere della dimensione aziendale).

Un quadro analogo emerge anche in termini retributivi: nelle piccole e medie imprese esportatrici le retribuzioni per dipendente sono sistematicamente superiori a quelli delle imprese non esportatrici (+18% nelle micro-imprese; +11% in quelle da 10 a 29 addetti). I differenziali salariali tra i due gruppi d'impresе tendono quindi a ridursi con la dimensione aziendale, annullandosi nel caso delle grandi imprese. Le differenze nelle retribuzioni tra i due gruppi sono comunque notevolmente inferiori rispetto ai corrispondenti differenziali di produttività.

*Tavola 2.3 - Differenziali retributivi e di produttività per dimensione di impresa e propensione all'export, 2007*

	export		no export		export/non export	
	VA	retribuzioni	VA	retribuzioni	VA	retribuzioni
Classe addetti						
1-9	100.0	100.0	100.0	100.0	148.8	124.3
10-19	128.2	108.1	143.1	119.7	133.3	112.2
20-49	142.5	123.9	176.1	137.0	120.4	112.4
50-249	165.5	142.9	235.4	166.6	104.6	106.6
250 e oltre	195.2	166.1	305.5	208.0	95.1	99.2
Totale	162.4	142.1	146.2	131.5	165.3	134.3

*Fonte: elaborazione su dati Istat, Indagine sulla struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi*

Rispetto ai dati del 2005 riportati nel precedente Rapporto, si osserva tuttavia una riduzione nel differenziale di produttività (e retributivo) al variare della propensione ad esportare delle imprese, determinato da aumenti di queste grandezze relativamente più sostenuti per le imprese orientate al mercato interno.

Il commercio internazionale gioca quindi un ruolo rilevante nel determinare le disuguaglianze salariali in Italia, soprattutto tra operai ed impiegati. Recenti studi mostrano infatti che le esportazioni influenzano notevolmente i differenziali salariali interni. In particolare, le esportazioni verso i paesi sviluppati contribuiscono a ridurre tali differenziali, mentre quelle verso i paesi in via di sviluppo le aumentano (Matano e Naticchioni, 2009). Questo risultato dipende dalla diversa natura dei vantaggi comparati

che caratterizzano l'Italia rispetto ai due gruppi di paesi considerati: se si considerano i paesi sviluppati, l'Italia gode infatti di un vantaggio comparato nella produzione di beni *unskilled*, che favorisce i lavoratori poco qualificati; al contrario, l'Italia è maggiormente specializzata nella produzione di beni *skilled* rispetto ai paesi in via di sviluppo, con conseguente impatto negativo sulla retribuzione relativa dei lavoratori poco qualificati<sup>8</sup>.

Infine, con riferimento al costo del lavoro per dipendente e a livello di ripartizioni geografiche, l'indagine sulla competitività consente anche di verificare come i differenziali di costo e produttività variano al variare della localizzazione e della dimensione delle imprese.

Fatti 100 il costo del lavoro per dipendente ed il valore aggiunto per addetto al Sud, la Figura 2.2 illustra i differenziali territoriali distinguendo le imprese con meno di 20 addetti da quelle di dimensioni più elevate. La figura evidenzia un netto differenziale sia di costo, sia di produttività a favore delle regioni del Centro-Nord, soprattutto nel caso delle piccole imprese. Si osserva che i differenziali territoriali di costo sono solitamente più marcati di quelli retributivi poiché le imprese del Sud possono generalmente usufruire di maggiori sgravi contributivi rispetto a quelle di altre aree. Ciononostante, i differenziali di produttività risultano molto più marcati di quelli di costo, con l'eccezione delle medie e grandi imprese nel Nord-Est e nel Centro. Sono soprattutto le piccole imprese del Nord a distinguersi per gli elevati livelli di produttività, che più che compensano i maggiori costi del lavoro sostenuti.

---

<sup>8</sup> Oltre che dalle esportazioni, i differenziali salariali per qualifica sono influenzati dall'outsourcing di materiali e servizi. In particolare, Broccolini et al. (2009) mostrano che oltre un terzo dell'incremento del differenziale salariale tra operai ed impiegati registrato negli anni Novanta sia da imputare all'aumento delle quote di outsourcing, mentre l'impatto dei nuovi investimenti tecnologici, soprattutto di tipo ICT (*Information and Communication Technologies*) è molto più marginale, soprattutto nei settori più tradizionali.

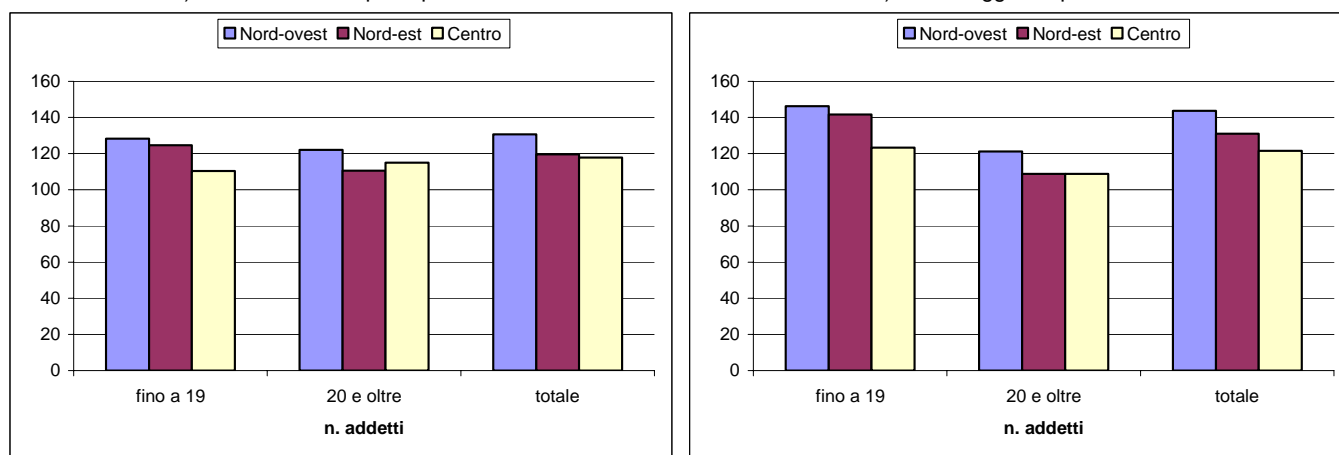


*Figura 2.2- Differenziali di costo del lavoro e di produttività per area geografica e classe dimensionale, 2007*

Sud=100

a) Costo del lavoro per dipendente

b) Valore aggiunto per addetto



*Fonte: elaborazione su dati Istat, Indagine sulla struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi*

## **2.2 Differenziali salariali e caratteristiche dei lavoratori**

Le tavole 2.4-2.6 presentano un aggiornamento dei differenziali retributivi al variare delle caratteristiche individuali (tavola 2.4), familiari (tavola 2.5) e del posto di lavoro (tavola 2.6). La figura 2.3 illustra l'entità dei differenziali retributivi regionali.

I differenziali riportati sono stati calcolati sulla base delle retribuzioni mensili del 2007 (comprehensive di compensi per lavoro straordinario) desumibili dai micro-dati di natura cross-sezionale dell'Indagine IT-SILC riferita a quell'anno.

Come evidenziato nella precedente versione di questo rapporto, questa indagine consente di esaminare diverse misure salariali. Per tener conto dell'effetto sia del cuneo fiscale, sia dell'orario di lavoro, nelle tavole si riportano i differenziali calcolati sulla base delle retribuzioni mensili lorde e nette e della retribuzione oraria netta<sup>9</sup>. Si tratta di retribuzioni percepite dai lavoratori dipendenti.

<sup>9</sup> La retribuzione oraria è stata stimata dividendo la retribuzione netta mensile per il numero medio di ore di lavoro settimanali (incluso lo straordinario) moltiplicato per quattro.

Tavola 2.4 - Differenziali retributivi al variare delle caratteristiche dei lavoratori, 2007

	Retribuzione mensile		Retribuzione oraria
	lorda	netta	netta
Genere (Uomini=100)			
Donne	78.4	79.3	96.0
Età (15-24=100)			
25-29	122.3	120.5	117.6
30-39	144.4	139.6	138.3
40-49	164.0	155.2	155.4
50-59	176.8	164.9	168.7
60 e oltre	193.1	178.1	183.3
Titolo di studio (fino a licenza elementare =100)			
Licenza media	106.4	106.6	103.8
Formazione professionale (2-3 anni)	113.9	111.2	111.1
Diploma di scuola superiore	125.1	121.1	122.1
Laurea	160.4	150.4	162.8
Specializzazione post-laurea	256.6	223.8	221.6
Stato civile (single=100)			
Coniugato/a o convivente	122.0	119.8	122.6
Separato/a o divorziato/a	121.0	118.4	120.7
Vedovo/a	114.3	113.4	126.1
Figli conviventi coi genitori	94.0	94.8	95.7
Totale (Euro)	1727.33	1247.54	8.41

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Indagine sulle condizioni di vita (IT-SILC XUDB 2007 - versione Maggio 2009)

La tavola 2.4 presenta i differenziali retributivi di genere, per classi d'età, per titolo di studio e per stato civile nel 2007.

La tavola conferma che la retribuzione mensile delle donne è ancora notevolmente inferiore (di oltre 20 punti percentuali) rispetto a quella degli uomini, ma in riduzione di circa cinque punti percentuali rispetto a quanto registrato nel precedente Rapporto per il 2005. Parte di questa differenza è inoltre spiegata dal diverso numero di ore lavorate, dal momento che il differenziale in termini di salario orario si riduce a meno del 5%. Si tenga però presente che si tratta di differenziali non "aggiustati", influenzati da effetti di composizione. Se, ad esempio, le donne fossero mediamente più istruite degli uomini, il differenziale osservato potrebbe sembrare relativamente ridotto proprio perché tra le donne l'incidenza dei titoli di studio più elevati (generalmente meglio remunerati dal mercato) è maggiore che tra gli uomini. In altri termini, un differenziale contenuto nella

retribuzione oraria non indica necessariamente che non esista un problema di discriminazione<sup>10</sup>.

I differenziali per classi d'età confermano il ruolo giocato dall'esperienza e dall'anzianità di servizio nella determinazione dei salari in Italia: fatta 100 la retribuzione netta mensile dei più giovani nel 2007 (15-24 anni), la retribuzione supera 120 per i lavoratori tra 25 ed i 29 anni, arriva a quasi 140 per i trentenni, è intorno a 155 per gli occupati quarantenni, a circa 165 per i lavoratori ultracinquantenni e arriva quasi a 180 per i lavoratori vicino all'età pensionabile. Le differenze tra i lavoratori più giovani e quelli più anziani risultano ancora più marcate in termini di retribuzione oraria, evidenziando che di fatto i giovani occupati lavorano orari più lunghi dei lavoratori più anziani, probabilmente anche per compensare la bassa retribuzione oraria<sup>11</sup>.

Una relazione monotona crescente ancora più marcata emerge quando si considerano i differenziali per livelli d'istruzione: mentre la retribuzione netta mensile dei lavoratori con la licenza di scuola media non si discosta significativamente da quella dei lavoratori senza titolo di studio o con la licenza di scuola elementare, rispetto a quest'ultimo gruppo la retribuzione degli occupati che possiedono un diploma di scuola superiore è del 20% più elevata; tale differenziale sale al 50% per i laureati. Differenze simili emergono anche in termini di salari orari.

La tavola 2.4 evidenzia infine che anche lo stato civile, seppur in misura inferiore rispetto all'istruzione e all'esperienza lavorativa (approssimata dall'età), sembra rilevante in termini di differenze retributive, con retribuzioni relativamente più elevate per i lavoratori che hanno (o hanno avuto) un partner e retribuzioni più contenute per i figli ancora conviventi con i genitori.

La famiglia sembra quindi importante nell'influenzare le scelte lavorative dei suoi componenti e le differenze salariali quindi osservate nel mercato. In particolare, la Tavola 2.5 evidenzia come le differenze retributive variano con la tipologia familiare considerata, il reddito complessivo della famiglia e la condizione abitativa della stessa.

---

<sup>10</sup> Si rimanda al paragrafo 2.4 per un'analisi più dettagliata sui differenziali di genere.

<sup>11</sup> Per ulteriori dettagli sulla posizione relativa dei giovani si rimanda al paragrafo 2.5

Tavola 2.5 - Differenziali retributivi al variare delle caratteristiche famigliari, 2007

	Retribuzione mensile		Retribuzione oraria
	lorda	netta	netta
Tipologia famigliare (single=100)			
Coppia senza figli, entrambi meno di 65 anni	92.0	92.9	94.8
Coppia senza figli, almeno uno più di 65 anni	89.6	91.8	99.9
Altre tipologie di coppie senza figli a carico	84.0	86.0	88.0
Genitore single con figli a carico	90.8	98.2	109.4
Coppia con un figlio	96.4	97.4	101.9
Coppia con due figli	104.2	106.3	110.9
Coppia con tre o più figli	103.6	106.5	108.5
Altre tipologie famigliari	82.7	86.0	91.8
Per reddito famigliare (fimo al 10mo percentile=100)			
10-25mo percentile	126.4	123.1	114.5
25-mediana	142.5	137.3	130.8
mediana-75mo percentile	154.4	145.2	139.1
75-90mo percentile	180.1	164.7	159.2
sopra il 90mo percentile	234.2	205.1	188.9
Per indicatore di povertà (al di sopra del 60% del reddito famigliare mediano=100) sotto la soglia di povertà			
	65.7	71.2	72.3
Per condizione abitativa (casa di proprietà=100)			
in affitto o subaffitto	82.8	85.7	84.7
in usufrutto	93.3	95.2	100.2
ad uso gratuito	85.7	87.5	87.3
Totale (Euro)	1727.33	1247.54	8.41

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Indagine sulle condizioni di vita (IT-SILC XUDB 2007 - versione Maggio 2009)

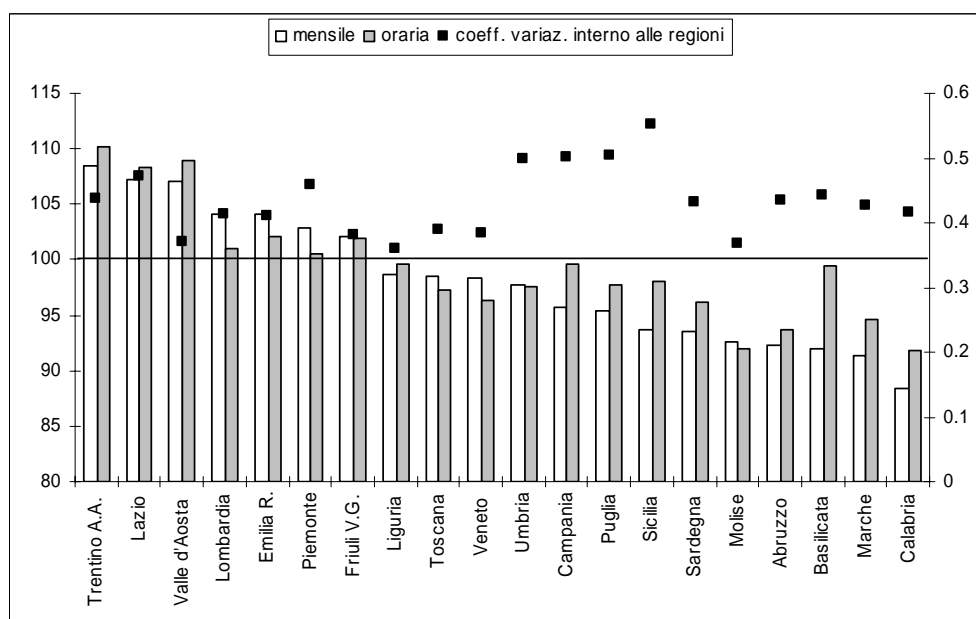
Con riferimento al primo aspetto, a differenza di quanto emerso nel precedente Rapporto per il 2005, nel 2007 non sembrano esservi rilevanti differenziali retributivi al variare del numero di figli. Rispetto ad un single, un individuo in una famiglia con due o più figli guadagna al netto solo circa il 6% in più al mese. Questa differenza sale all'8-10% in termini di retribuzioni orarie, segno che i lavoratori senza famigliari a carico lavorano mediamente orari più lunghi rispetto ai lavoratori che devono occuparsi anche dei figli. Questo emerge chiaramente per i genitori single, che registrano retribuzioni nette mensili del 2% inferiori rispetto ai single, ma il differenziale si inverte e si attesta intorno al 9% in termini di retribuzione oraria.

Una chiara correlazione positiva sembra invece emergere tra retribuzioni famigliari e reddito familiare complessivo. Come per i dati del 2005 riportati nel precedente Rapporto, fatta 100 la retribuzione mensile netta dei lavoratori delle famiglie più povere, la retribuzione sala a 137 per i lavoratori in famiglie con reddito medio-basso (tra il venticinquesimo percentile e la mediana della distribuzione del reddito familiare), a 145 per quelli in famiglie con reddito medio-alto (appena sopra la mediana), ad oltre 200 per i lavoratori nelle famiglie più ricche. Inoltre, gli individui in famiglie al di sotto della soglia di povertà guadagnano circa il 30% in meno rispetto agli altri individui<sup>12</sup>.

La tavola conferma infine una chiara correlazione tra reddito da lavoro ed altre forme di ricchezza familiare, in particolare di natura immobiliare: le retribuzioni percepite da lavoratori che pagano un affitto sono infatti del 15% inferiori rispetto ai lavoratori con case di proprietà e tale differenziale sembra piuttosto stabile nel tempo.

La figura 2.3, fatta 100 la media nazionale delle retribuzioni nette (mensili e orarie), illustra l'andamento dei differenziali retributivi regionali (scala a sinistra). Per ciascuna regione viene riportato anche un indicatore di disuguaglianza interna (coefficiente di variazione<sup>13</sup>, scala a destra). Le regioni sono ordinate in ordine decrescente rispetto al differenziale registrato nelle retribuzioni mensili.

*Figura 2.3 - Differenziali retributivi e dispersione delle retribuzioni per regione, 2007*



*Fonte: elaborazioni su dati Istat, Indagine sulle condizioni di vita (IT-SILC XUDB 2007 - versione Maggio 2009)*

<sup>12</sup> Si ricorda che la soglia di povertà (relativa) si definisce pari al 60% del reddito mediano.

<sup>13</sup> Il coefficiente di variazione è dato dal rapporto tra la deviazione standard e la media.

La figura conferma che pagano salari mediamente superiori alla media nazionale alcune regioni del Nord ed il Lazio. Il differenziale registrato è tuttavia relativamente contenuto (al massimo intorno all'8-10%), soprattutto in termini di retribuzioni orarie. Le retribuzioni risultano invece relativamente basse in quasi tutte le regioni del Sud e nelle Marche, con uno scarto rispetto alla media anche in questo caso non superiore al 10%. L'indice di disuguaglianza dei redditi all'interno delle regioni non sembra essere tuttavia correlato all'andamento dei differenziali e risulta particolarmente elevato in alcune regioni del Sud, soprattutto in Sicilia, Puglia e Campania. Bassi salari medi a livello territoriale possono quindi comunque nascondere profonde differenze interne. La tavola 2.6 riporta i differenziali retributivi al variare delle caratteristiche dell'occupazione, con particolare attenzione al settore (pubblico o privato), alla qualifica professionale, alla tipologia del contratto di lavoro ed all'esperienza lavorativa.

*Tavola 2.6 - Differenziali retributivi al variare delle caratteristiche del posto di lavoro, 2007*

	Retribuzione mensile		Retribuzione oraria
	lorda	netta	netta
Settore (privato=100)			
Pubblico	124.6	121.4	141.2
Professione (operaio=100)			
Apprendista	73.3	75.7	77.2
Impiegato	122.8	119.7	130.5
Quadro	186.0	171.5	177.5
Dirigente	290.7	252.7	228.4
Durata del contratto (permanente=100)			
Temporaneo	67.7	71.3	79.6
Orario di lavoro (full-time=100)			
Part-time	55.1	58.0	87.6
Esperienza lavorativa (fino a 1 anno=100)			
2-3 anni	100.0	100.1	101.5
4-5 anni	105.2	105.7	103.9
6-10 anni	119.6	116.9	116.9
Oltre 10 anni	145.6	139.7	136.5
Totale (Euro)	1753.36	1254.13	8.44

*Fonte: elaborazioni su dati Istat, Indagine sulle condizioni di vita (IT-SILC XUDB 2007 - versione Maggio 2009)*

I dati in essa riportati confermano l'esistenza di un premio salariale corrisposto dal settore pubblico (intorno al 20%, ma che raddoppia quando si considerano le

retribuzioni orarie) e l'esistenza di una relazione monotona positiva tra retribuzioni e qualifica. In particolare, risulta che nel 2007 gli impiegati guadagnano in media al mese (in termini di retribuzione netta) il 20% in più degli operai ed i quadri oltre il 70% in più rispetto a questi ultimi. Le retribuzioni dei dirigenti sono oltre due volte e mezzo più elevate di quelle medie percepite dagli operai. Queste differenze sono piuttosto stabili rispetto a quanto registrato nel precedente Rapporto per il 2005.

I differenziali per esperienza lavorativa confermano i risultati già commentati con riferimento all'età, ma evidenziano che questo fattore risulta rilevante nella crescita salariale soprattutto dopo i primi cinque anni di lavoro. Non emergono differenze significative nelle retribuzioni di chi ha appena cominciato a lavorare rispetto a chi è nel mercato da 2-3 anni. Rispetto ai primi, il differenziale sale al 5% per i lavoratori con 4-5 anni di esperienza, si impenna oltre il 15% per quelli con 6-10 anni di lavoro alle spalle e sale al 40% per i lavoratori con anzianità più lunghe. Come evidenziato nel precedente Rapporto, i bassi ritorni dell'esperienza nei primi anni di lavoro potrebbero in realtà nascondere degli effetti di coorte, dal momento che i giovani che entrano in questi anni del mercato del lavoro sono caratterizzati da salari di ingresso relativamente più bassi rispetto a quelli percepiti in condizioni analoghe dalle generazioni precedenti<sup>14</sup>.

La tavola conferma infine l'esistenza di una significativa penalizzazione salariale associata ai contratti atipici, siano essi temporanei o part-time: la retribuzione oraria dei lavoratori temporanei risulta di oltre il 20% più bassa rispetto a quella dei lavoratori permanenti, mentre i lavoratori part-time percepiscono salari orari di oltre il 10% inferiori rispetto a quelli dei lavoratori full-time. Questi differenziali sembrano inoltre piuttosto stabili nel tempo<sup>15</sup>.

### **2.2.1 La mobilità salariale di “breve” e “medio” periodo**

L'analisi sinora condotta in questo paragrafo è stata basata su dati di natura cross-sectionale, ovvero riferiti ad un campione (rappresentativo) di individui in un dato istante nel tempo. L'Indagine IT-SILC presenta anche una componente longitudinale, che è già stata parzialmente sfruttata nella precedente edizione di questo Rapporto per studiare la mobilità salariale di breve periodo. I dati longitudinali attualmente disponibili consentono di osservare gli stessi individui (e le relative famiglie) non solo ad un anno di distanza dalla prima indagine, ma per tre anni successivi all'indagine stessa. Dato il disegno dell'indagine, gli stessi individui possono essere osservati al massimo per quattro anni consecutivi. Poiché questa indagine è stata avviata nel 2004, con l'indagine del 2007 è stato reso disponibile il primo campione “completo” longitudinale.

Come evidenziato dall'Istat, la struttura longitudinale aumenta le possibilità di analisi dinamiche, ma comporta anche dei costi in termini di controllo e trattamento delle

---

<sup>14</sup> Sui salari d'ingresso nel mercato del lavoro si ritornerà nel paragrafo 2.5.

<sup>15</sup> Si veda il paragrafo 2.3 per ulteriori dettagli sulle differenze retributive al variare della forma contrattuale.

informazioni (soprattutto in termini di coerenza) nel tempo. Per queste ragioni, i dati longitudinali non contengono tutte le informazioni disponibili per i dati di natura cross-sectionale, che sono stati quindi preferiti per fornire una “fotografia” dettagliata dei differenziali salariali al variare delle caratteristiche personali e famigliari.

I dati di natura longitudinale sono però molto utili per studiare l’andamento dei fenomeni nel tempo tenendo anche conto sia delle condizioni iniziali, sia delle diverse caratteristiche (non sempre osservabili) del campione considerato.

Come nel precedente Rapporto, in questa sezione ci soffermiamo sulla mobilità salariale, estendendo l’analisi al medio periodo. Più nel dettaglio, si vuole analizzare se, data la distribuzione dei salari individuali nell’anno  $t$ , i lavoratori permangono nella stessa posizione della distribuzione, rispettivamente, nell’anno  $t+1$  e nell’anno  $t+3$ . Le transizioni tra due anni consecutivi forniscono quindi indicazioni sulla mobilità salariale di “breve” periodo, mentre le transizioni a tre anni di distanza sono indicative della mobilità salariale di “medio” periodo.

Alla luce di queste definizioni, la tavola 2.7 illustra la mobilità salariale di “breve” e “medio” periodo in Italia. Al fine di considerare gli stessi individui nei due intervalli di tempo considerato, le transizioni di “breve” periodo si riferiscono solo ai lavoratori occupati nel 2004<sup>16</sup>.

Gli assi di ciascuna tavola riportano la distribuzione del reddito da lavoro netto iniziale (nel nostro caso, il 2003) e, rispettivamente nell’anno successivo (il 2004) e a tre anni di distanza (il 2006)<sup>17</sup>. In ciascun anno, la distribuzione è caratterizzata da una serie di percentili significativi. Ciascuna cella presenta la quota di lavoratori che si trovano in un determinato punto della distribuzione del reddito nei due anni considerati. Trattandosi di percentuali di riga, ciascun numero indica la posizione dei lavoratori nella distribuzione salariale nell’anno finale data la loro posizione relativa nell’anno iniziale. Ad esempio, il primo numero in alto a sinistra di ciascuna tavola indica la quota di lavoratori nel primo decile della distribuzione nel 2003 che si trova nella stessa parte della distribuzione, rispettivamente, nel 2004 e nel 2006<sup>18</sup>. La diagonale principale di ciascuna tavola fornisce indicazioni sull’entità della quota di lavoratori relativamente immobili, ovvero che occupano la stessa parte della distribuzione nei due anni considerati<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> In principio, le transizioni da  $t$  a  $t+1$  possono essere calcolate anche per i due anni successivi dell’indagine.

<sup>17</sup> Si ricorda che le indagini, seppur condotte, rispettivamente, nel 2004 e 2005, rilevano il reddito annuo riferito all’anno precedente l’indagine. Nella componente longitudinale non è disponibile l’informazione sui salari mensili al momento dell’indagine.

<sup>18</sup> Data la metodologia di costruzione delle tavole, in ciascuna tavola vengono considerati solo i lavoratori occupati in entrambi gli anni: non vengono quindi considerati i nuovi ingressi nel lavoro ed eventuali uscite (verso la disoccupazione o l’inattività).

<sup>19</sup> Trattandosi di misure relative, l’immobilità relativa non implica necessariamente un’immobilità in termini assoluti: un lavoratore può quindi occupare la stessa posizione nella distribuzione dei salari pur sperimentando un aumento della propria retribuzione (fintantoché tutta la distribuzione è caratterizzata da simili incrementi).



La tavola evidenzia nel complesso una mobilità non trascurabile nella distribuzione dei salari, soprattutto nella parte medio-bassa della distribuzione. Tale mobilità tende generalmente ad essere più evidente all'aumentare dell'intervallo di tempo considerato. Ad esempio, circa il 45% dei lavoratori appartenenti al primo decile della distribuzione dei salari vede migliorare la propria posizione relativa nell'anno successivo; tale quota sale al 75% a tre anni di distanza. Le tavole evidenziano anche una certa mobilità verso il basso: ad esempio, oltre un lavoratore su quattro nella parte più alta della distribuzione vede peggiorare la sua posizione relativa sia nel breve che nel medio periodo.

*Tavola 2.7 - La mobilità salariale di “breve” e “medio” periodo*  
% di riga

	Distribuzione del reddito 2004 (percentili)						Total
	0-10	10-25	25-50	50-75	75-90	90-100	
Distribuzione del reddito 2003 (percentili)							
0-10	55.4	27.2	12.0	4.5	0.9	0.0	100
10-25	17.1	58.7	17.9	4.9	0.7	0.7	100
25-50	2.9	14.2	62.4	16.2	3.1	1.3	100
50-75	1.8	2.2	17.6	64.7	11.3	2.4	100
75-90	0.9	2.7	4.3	20.5	60.8	10.9	100
90-100	0.8	0.3	1.4	5.3	16.1	76.3	100

	Distribuzione del reddito 2004 (percentili)						Total
	0-10	10-25	25-50	50-75	75-90	90-100	
Distribuzione del reddito 2003 (percentili)							
0-10	26.8	39.3	23.9	7.0	1.3	1.8	100
10-25	10.8	42.5	36.0	7.8	1.5	1.4	100
25-50	3.2	12.6	56.8	22.3	4.0	1.2	100
50-75	2.1	3.2	11.9	62.7	16.9	3.1	100
75-90	4.7	1.9	5.2	16.7	56.2	15.4	100
90-100	4.0	0.9	2.5	6.4	13.4	72.8	100

*Fonte: elaborazioni su dati Istat, Indagine sulle condizioni di vita EU-SILC*

In generale, la persistenza nei percentili di partenza aumenta al crescere del reddito: a distanza di tre anni, solo poco più di un quarto dei lavoratori nella parte più bassa della distribuzione dei redditi si trova ancora nella stessa posizione, a fronte di circa la metà in prossimità della mediana e di quasi tre lavoratori su quattro nella parte alta della distribuzione.

Il confronto della mobilità di “breve” e “medio” periodo mette inoltre in evidenza che i peggioramenti della propria posizione relativa non sono necessariamente permanenti. Ad esempio, oltre il 17% degli individui dal decimo al venticinquesimo percentile arretrano nel primo decile nell'anno successivo, ma tale quota si riduce all'11% a tre

anni di distanza, a fronte di un sostanziale incremento di coloro che si posizionano nei pressi della mediana<sup>20</sup>.

### ***2.3 Il ruolo della flessibilità contrattuale e salariale***

L'analisi condotta nel precedente paragrafo considera solo le retribuzioni dei lavoratori dipendenti. Come è noto, in Italia sono però relativamente diffuse anche le "collaborazioni" (o contratti a progetto), contratti di lavoro formalmente autonomo ma che di fatto assumono in molti casi la forma di lavoro para-subordinato. Come evidenzia una ricerca dell'Isfol, la grande maggioranza dei collaboratori lavora infatti per un unico datore di lavoro, col quale ha concordato il suo orario giornaliero di lavoro e al quale garantisce una presenza regolare in azienda (Mandrone, 2008).

In alcuni casi, le collaborazioni nascondono quindi delle forme di lavoro sostanzialmente assimilabili al lavoro dipendente.

E' quindi importante cercare di considerare anche queste figure nell'analisi dei differenziali salariali, pur tenendo conto delle difficoltà di classificazione di questi lavoratori e di definizione del relativo reddito, soprattutto in presenza di collaborazioni occasionali (e discontinue nel corso dell'anno) o multiple.

La tavola 2.8 riporta i differenziali di reddito tra i lavoratori dipendenti con contratti standard (ovvero permanente a tempo pieno) ed alcune tipologie di lavoratori "atipici": i dipendenti con contratti part-time, i dipendenti con contratti temporanei ed i collaboratori, distinguendo questi ultimi tra lavoratori con contratti di collaborazione coordinata e continuativa (i cosiddetti co.co.co) e i collaboratori occasionali<sup>21</sup>. Trattandosi di valori annui, i dati riportati sono naturalmente influenzati dall'orario di lavoro e dal numero di mesi effettivi di lavoro durante l'anno. La tavola riporta inoltre l'andamento dei differenziali per tipologia contrattuale al variare del genere, dell'età, del titolo di studio, del settore e degli anni di esperienza lavorativa.

I valori in essa riportati evidenziano che tutti i contratti atipici considerati scontano una penalizzazione salariale rispetto ai contratti standard. La categoria di lavoratori atipici più svantaggiati da un punto di vista reddituale sono i collaboratori occasionali, che percepiscono un reddito annuo da lavoro del 55% inferiore rispetto ai dipendenti con contratti standard. Seguono quindi i lavoratori dipendenti part-time e temporanei, che percepiscono redditi di oltre il 40% inferiori. Il differenziale risulta molto più ridotto per i co.co.co (il cui reddito risulta pari ad oltre l'80% del reddito dei lavoratori standard)<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Questo potrebbe essere dovuto al fatto che, nel medio periodo, è più probabile che escano dal mercato i lavoratori più deboli, caratterizzati da retribuzioni più basse. Tale risultato però non cambia sostanzialmente anche considerando solo gli individui il cui reddito è osservato in tutti e tre gli anni considerati.

<sup>21</sup> Inserendo nell'analisi i collaboratori, non è più possibile far riferimento alla retribuzione mensile. I dati disponibili si riferiscono quindi ai redditi da lavoro percepiti nell'anno precedente l'indagine.

<sup>22</sup> Si noti che, rispetto alla precedente edizione di questo Rapporto, i differenziali calcolati per i collaboratori risultano molto più ampi. Questo può essere dovuto sia ad una maggiore volatilità dei redditi

La tavola evidenzia tuttavia rilevanti differenze al variare delle caratteristiche individuali. In particolare, le collaborazioni coordinate e continuative sembrano penalizzare maggiormente le donne, i giovani ed i lavoratori con titoli di studio medio-alti. Al contario, i lavoratori più anziani sembrano favoriti da questa forma contrattuale, che viene spesso utilizzata per trattenerli in azienda una volta raggiunta l'età pensionabile. Con riferimento alle collaborazioni occasionali, invece, risultano ancora penalizzate le donne ed i lavoratori più istruiti, oltre ai lavoratori più anziani e senza esperienza lavorativa.

Sulla base di questi risultati, sembra che i lavoratori anziani impiegati come collaboratori differiscono notevolmente dal tipo di contratto di collaborazione utilizzato: da un lato, ci sono i lavoratori al termine della loro carriera, con lunghe anzianità di servizio, che vengono trattenuti in azienda come collaboratori "stabili" una volta raggiunta l'età pensionabile; dall'altro ci sono dei lavoratori anziani più "deboli", con scarso potere contrattuale e/o competenze meno appetibili per il mercato<sup>23</sup>.

I giovani sembrano invece relativamente meno penalizzati delle altre fasce d'età dai contratti di lavoro dipendente a tempo parziale o determinato.

---

da questi percepiti da un anno all'altro, sia ad un miglioramento nella rilevazione di questi redditi nei diversi anni dell'indagine.

<sup>23</sup> L'analisi delle caratteristiche di questi due gruppi di lavoratori mostra che i co.co.co sono significativamente più istruiti dei collaboratori occasionali, mentre le differenze di età ed esperienza sono meno rilevanti.

*Tavola 2.8 – Differenziali di reddito per tipologia contrattuale e caratteristiche individuali*

Reddito individuale annuo netto da lavoro, 2006. Per ciascuna riga, reddito dei lavoratori dipendenti con contratto a tempo pieno e indeterminato = 100

	Dipendenti part-time	Dipendenti temporanei	Co.co.co.	Collaboratori occasionali
Totale	57.2	57.9	81.6	44.3
<i>Per genere:</i>				
Uomini	66.3	59.5	96.7	53.2
Donne	61.2	58.5	68.2	36.4
<i>Per età:</i>				
15-29	65.6	72.9	59.0	43.9
30-39	67.4	65.6	77.6	54.0
40-49	53.0	55.4	91.6	54.3
50 ed oltre	48.7	57.2	114.1	35.9
<i>Per titolo di studio:</i>				
Fino a licenza media	56.9	63.3	80.1	46.4
Form. professionale o diploma sup.	60.0	57.9	75.7	51.9
Laurea e post-lauream	60.1	54.7	69.6	36.0
<i>Per settore:</i>				
Privato	57.5	60.0	88.8	46.2
Pubblico	65.1	55.9	67.0	65.6
<i>Per esperienza lavorativa:</i>				
Fino ad 1 anno	50.9	56.0	69.2	32.4
2-3 anni	53.8	69.0	68.2	47.1
4-5 anni	59.0	71.4	66.8	39.0
6-10 anni	63.1	64.1	69.5	43.8
Oltre 10 anni	56.4	59.6	106.8	47.5

*Fonte: elaborazioni su dati Istat, Indagine sulle condizioni di vita (IT-SILC XUDB 2007 - versione Maggio 2009)*

Va infine evidenziato che le disuguaglianze tra lavoratori standard e lavoratori “atipici” non si limitano agli aspetti salariali, ma si estendono alla copertura assicurativa, alle prospettive previdenziali, alle effettive possibilità di carriera e di accesso alla formazione professionale attivata dalle imprese (Lucidi e Raitano, 2009). Questi fattori incidono non solo sui salari correnti, ma anche su quelli futuri e risultano ancora più rilevanti quanto più difficoltosa è la transizione verso il lavoro standard.

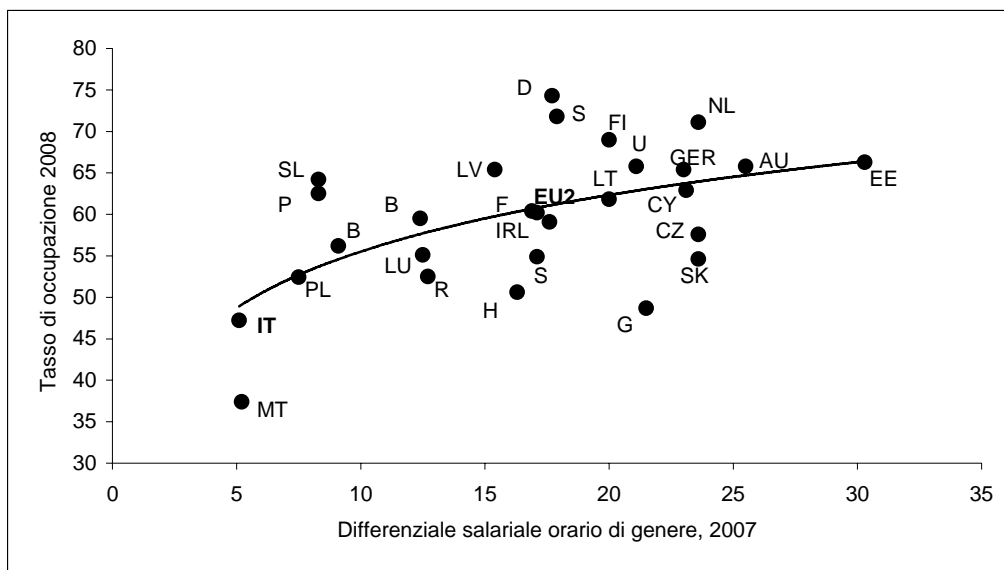
## ***2.4 Le differenze salariali di genere***

Le differenze retributive di genere, siano esse frutto di discriminazione salariale o di segregazione occupazionale, continuano ad essere un tema rilevante a livello europeo. Il tema delle pari opportunità risulta ancora più cruciale in una fase di severa crisi

economica, in cui c'è il rischio che i costi di aggiustamento si distribuiscano in maniera diseguale nella popolazione, andando a colpire soprattutto le donne (CE, 2010).

La crisi economica potrebbe quindi mettere a rischio il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona in termini di tasso di occupazione femminile (il cui obiettivo a livello comunitario è fissato al 60% per il 2010) e, più in generale, ridurre il potere contrattuale delle donne nel mercato del lavoro, con conseguenti ripercussioni sui salari.

Figura 2.4 – Differenziale salariale di genere e tasso di occupazione femminile in Europa



Fonte: elaborazioni su dati della Commissione Europea, 2010

Il problema occupazionale e/o salariale delle donne interessa tutti i paesi europei. La figura 2.4 illustra la distribuzione dei 27 paesi dell'Unione Europea con riferimento al differenziale salariale di genere nel 2007 (calcolato sulla base delle retribuzioni orarie) ed il tasso di occupazione femminile nel 2008<sup>24</sup>. L'Italia si distingue, insieme a Malta, per il basso differenziale salariale di genere (intorno al 5%, rispetto ad una media europea del 17.6%), che però è affiancato anche da un basso tasso di occupazione femminile (intorno al 47%, rispetto ad una media europea del 59%). Complessivamente la figura sembra suggerire l'esistenza di un trade-off tra differenziali salariali e tasso di occupazione (come evidenzia anche l'inclinazione positiva della linea di tendenza tracciata nel grafico), in parte giustificato dal fatto che, all'aumentare del numero di donne che entrano nel mercato del lavoro, è più probabile che entrino lavoratrici marginalmente meno produttive, con conseguente riduzione del salario medio.

<sup>24</sup> I dati sono tratti dal recente rapporto della Commissione Europea sull'uguaglianza tra donne e uomini in Europa (CE, 2010)

Questi dati non devono tuttavia indurre a credere che non esista una “questione di genere” legata non solo all’occupazione, ma anche ai salari in Italia. Come evidenziato nella precedente edizione del rapporto e nel paragrafo 2.2., le differenze possono essere molto più rilevanti se si considerano misure salariali che tengano conto dell’orario di lavoro (come le retribuzioni mensili o annue). Inoltre, come mostra la tavola 2.9, il differenziale medio potrebbe nascondere un’elevata eterogeneità al variare delle caratteristiche dei lavoratori e delle imprese.

La tavola evidenzia che il differenziale di genere tende a crescere con l’età, mentre presenta una relazione meno lineare se si considera il titolo di studio, la qualifica e l’esperienza dei lavoratori. Il differenziale tende infatti ad essere relativamente elevato tra i lavoratori poco istruiti e quelli con elevati titoli di studio; tra gli operai ed i dirigenti; tra i lavoratori senza esperienza lavorativa e quelli più anziani. Questo risultato potrebbe essere determinato da fenomeni di segregazione occupazionale (ovvero, le donne sono concentrate in settori e professioni caratterizzati da retribuzioni mediamente basse) per le qualifiche ed i titoli di studio più bassi, che si combinano a problemi di “*glass ceiling*” (ovvero, ostacoli alla carriera ed alla progressione salariale) per i titoli di studio e le qualifiche più elevate.

Con riferimento alle altre caratteristiche dell’occupazione, la tavola evidenzia che il differenziale di genere risulta relativamente più ampio tra i lavoratori con contratti standard (a tempo pieno e indeterminato) rispetto ai lavoratori con contratti atipici. Inoltre, esso tende ad essere relativamente più elevato nel settore privato rispetto a quello pubblico, anche se le donne in quest’ultimo percepiscono il 15% in meno degli uomini su base mensile.

L’analisi al variare dello stato familiare evidenzia infine il ruolo della presenza di un partner nell’influenzare le scelte lavorative e quindi i salari relativi delle donne. Il differenziale di genere è infatti più elevato tra i lavoratori coniugati rispetto a quelli senza un partner (siano essi single, separati, divorziati o vedovi). Tra i coniugati, la presenza di figli a carico aumenta significativamente soprattutto il differenziale di genere calcolato sulla base delle retribuzioni mensili, segno che le donne di questa categoria lavorano in media meno ore delle donne coniugate senza figli a carico.

Tavola 2.9 - Differenziali retributivi di genere al variare delle caratteristiche dei lavoratori e del posto di lavoro, 2007.

Per ogni gruppo, retribuzione degli uomini=100

	Differenziale retributivo di genere			% donne su totale occupati dip.
	Retribuzione mensile		Retribuzione oraria	
	lorda	netta	netta	
Totale	78.4	79.3	96.0	42.2
<i>Per età:</i>				
15-24	88.2	88.3	97.6	40.1
25-29	86.5	87.0	98.7	45.0
30-39	79.3	79.4	97.0	43.1
40-49	75.4	75.9	95.3	42.5
50-59	77.0	79.9	96.9	41.1
60 e oltre	90.7	88.6	93.9	30.3
<i>Per titolo di studio:</i>				
Fino a licenza elementare	75.2	75.9	90.9	30.7
Licenza media	72.6	73.3	87.0	33.8
Formazione professionale (2-3 anni)	83.7	84.0	99.5	42.1
Diploma di scuola superiore	76.9	78.3	92.0	47.0
Laurea	70.7	73.0	93.3	53.1
Specializzazione post-laurea	69.6	73.3	87.6	42.1
<i>Per stato civile:</i>				
Single	87.9	88.7	99.2	40.4
Coniugato/a o convivente senza figli	77.8	79.4	94.0	44.7
Coniugato/a o convivente con figli	72.1	72.4	94.5	39.1
Separato/a o divorziato/a	71.1	76.2	97.0	58.6
Vedovo/a	76.2	78.2	98.2	75.5
<i>Per settore:</i>				
Privato	72.6	74.0	88.1	38.9
Pubblico	84.3	85.1	100.9	51.1
<i>Per professione:</i>				
Apprendista	95.8	96.3	95.3	32.7
Operaio	70.9	71.5	87.1	33.0
Impiegato	80.5	81.0	96.0	55.3
Quadro	77.6	79.6	98.7	36.5
Dirigente	85.2	85.8	94.5	26.0
<i>Per tipo di contratto:</i>				
Permanente	78.9	79.9	95.9	40.8
Temporaneo	84.5	84.2	103.8	49.3
Full-time	84.3	85.0	97.8	37.2
Part-time	90.7	87.9	100.0	78.4
<i>Per esperienza lavorativa:</i>				
Fino ad 1 anno	87.0	86.0	94.0	45.1
2-3 anni	85.7	85.6	103.0	46.9
4-5 anni	87.2	87.2	102.0	47.3
6-10 anni	80.7	81.6	100.6	46.6
Oltre 10 anni	78.0	79.0	95.6	39.7

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Indagine sulle condizioni di vita (IT-SILC XUDB 2007 – versione Maggio 2009)

Nel corso di questo paragrafo si è più volte accennato al ruolo degli effetti di composizione nell'influenzare i differenziali salariali tra uomini e donne. Le stime del differenziale di genere sinora discusse misurano infatti il cosiddetto differenziale “non aggiustato”, che non tiene conto del fatto che le donne possano differire in media dagli uomini in termini di molte caratteristiche personali e relative al posto di lavoro (come il livello di istruzione, la qualifica, l'esperienza lavorativa, il settore, la dimensione d'impresa, ecc.) che influenzano anch'esse i salari. Differenze nelle medie salariali non sono necessariamente sinonimo di discriminazione, dal momento che quest'ultima esiste se, a parità di condizioni, le donne sono pagate meno degli uomini proprio in quanto donne. Anche ai fini degli interventi di policy, è quindi importante cercare di stimare un differenziale di genere “aggiustato”, ovvero al netto degli effetti di composizione sopra discussi. E' inoltre importante verificare se tale differenziale “aggiustato” è costante lungo la distribuzione salariale, assumendo che questa approssimi la distribuzione dei lavoratori in termini di competenze e produttività.

La figura 2.5 illustra l'andamento del differenziale di genere “aggiustato” sia per la media (indicato con OLS nella figura), sia per i diversi decili della distribuzione salariale. Il differenziale in questione si riferisce alle retribuzioni nette orarie ed è stato calcolato a parità di caratteristiche osservate dei lavoratori<sup>25</sup>. La prima parte della figura si riferisce all'intera popolazione, mentre la seconda parte presenta stime differenziate per fasce d'età.

La figura evidenzia che il differenziale di genere “aggiustato” si attesta intorno all'11% ed è quindi in realtà più ampio di quello “non aggiustato”. Inoltre, tale differenziale tende ad aumentare progressivamente lungo la distribuzione salariale, passando dal 9-10% dei primi decili ad oltre il 13% nella parte più alta della distribuzione salariale. Le stime per classi d'età rivelano che il differenziale di genere “aggiustato” è particolarmente marcato per le donne di età centrale. Inoltre, per le donne più giovani, con l'eccezione dei decili più estremi, esso risulta relativamente costante, intorno all'8-9%<sup>26</sup>. Da questi risultati si evince che il problema della discriminazione salariale, per quanto generalizzato nella popolazione femminile, sembra interessare soprattutto le donne più qualificate e di età centrale<sup>27</sup>.

---

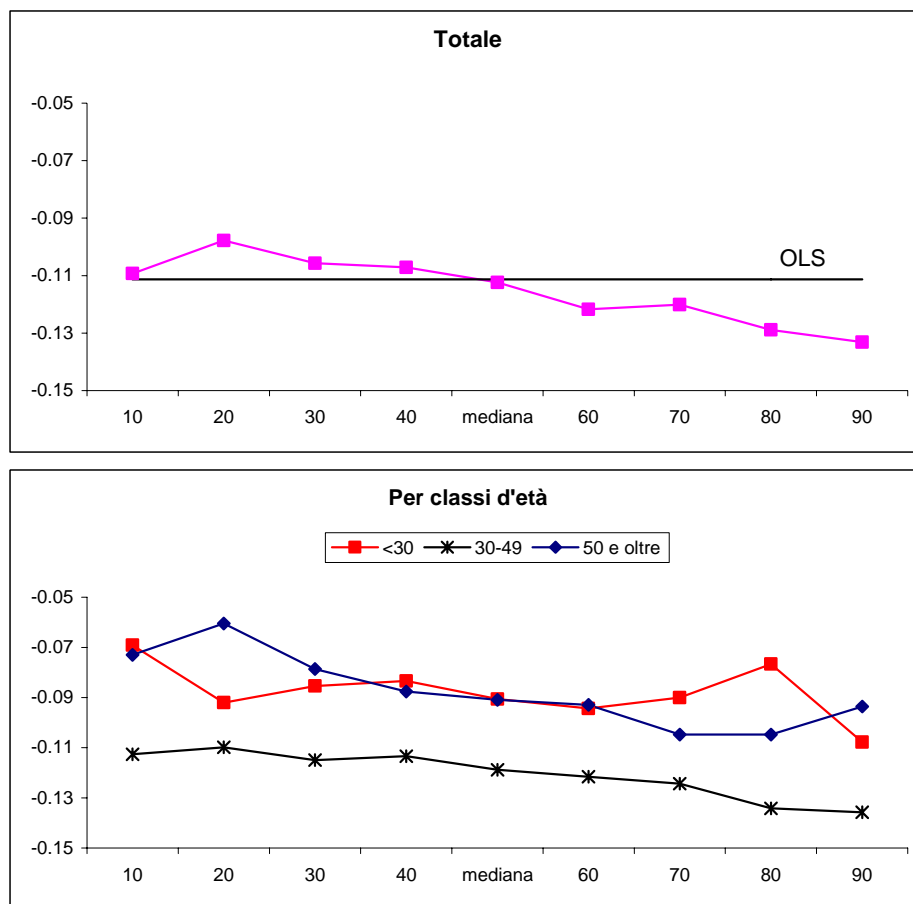
<sup>25</sup> Le stime del differenziale aggiustato “medio” sono state ottenute con uno stimatore OLS, mentre le stime per i diversi decili della distribuzione salariale sono state ottenute utilizzando delle regressioni quantiliche, con le quali si assume che il quantile q-esimo della distribuzione condizionata dei salari possa essere espresso come una funzione lineare di un vettore di caratteristiche osservate (per ulteriori dettagli tecnici, si veda ad esempio Koenker e Basset, 1978). Queste ultime includono, oltre al genere: età, composizione familiare, titolo di studio, esperienza lavorativa, professione, settore, dimensione d'impresa, tipo di contratto e regione di residenza. I differenziali di genere “aggiustati” vanno quindi interpretati a parità di tutte queste caratteristiche.

<sup>26</sup> Le stime OLS del differenziale di genere per i tre gruppi d'età sono pari a -0.092 per i giovani, -0.118 per la fascia centrale e -0.075 per i lavoratori ultracinquantenni.

<sup>27</sup> I risultati per le donne più anziane potrebbero essere influenzati dalla progressiva uscita dal mercato delle donne con salari più bassi, soprattutto in prossimità dell'età pensionabile. Va inoltre osservato che i dati a disposizione, essendo di natura cross-sezionale, non consentono di distinguere l'effetto dell'età dall'effetto di coorte di nascita.



*Figura 2.5 – Differenziale di genere “aggiustato” lungo la distribuzione salariale*  
 Stima del differenziale di genere per diversi quantili della distribuzione salariale  
 Regressioni quantiliche. Variabile dipendente: logaritmo della retribuzione netta oraria



NOTA: Ciascuna regressione include controlli per l'età, la composizione familiare, il titolo di studio, l'esperienza lavorativa, la professione, il settore, la dimensione d'impresa, il tipo di contratto e la regione di residenza

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Indagine sulle condizioni di vita (IT-SILC XUDB 2007 – versione Maggio 2009)

## ***2.5 Le differenze generazionali ed il ruolo dell'età***

Nel corso dei precedenti paragrafi è stato più volte evidenziato il ruolo dell'età nel determinare le differenze salariali osservate. Come evidenziato nel paragrafo 2.2, i salari in Italia crescono in maniera sostanziale con l'età dei lavoratori, anche perché nel nostro paese prevale ancora un sistema di promozioni e di progressioni salariali incentrato sull'esperienza lavorativa e l'anzianità di servizio<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Su questi aspetti si rimanda anche alla precedente edizione di questo Rapporto.

Tavola 2.10 - Differenziali retributivi ed occupazionali dei giovani (15-29 anni) al variare delle caratteristiche dei lavoratori e del posto di lavoro, 2007

Per ogni gruppo, retribuzione dei lavoratori di 30 anni e oltre=100

	Retribuzione netta oraria	Orario di lavoro	% giovani su tot. occupati dip.	% giovani su dip. con contratto temporaneo
Totale	72.1	101.3	12.8	33.7
<i>Per genere:</i>				
Uomini	71.1	103.7	13.6	34.5
Donne	73.6	95.8	11.9	33.0
<i>Per titolo di studio:</i>				
Fino a licenza elementare	81.4	107.1	1.7	9.1
Licenza media	78.7	102.1	12.6	27.8
Formazione professionale (2-3 anni)	73.9	98.1	16.6	42.3
Diploma di scuola superiore	72.9	103.2	21.8	46.6
Laurea	65.4	94.2	12.6	34.1
Specializzazione post-laurea	54.1	105.2	4.9	22.6
<i>Per settore:</i>				
Agricoltura	99.4	100.0	9.3	9.2
Manifattura	76.1	102.6	17.8	45.1
Costruzioni	80.0	102.3	22.2	26.6
Commercio	80.5	108.2	29.8	54.9
Hotel e ristoranti	91.0	108.9	28.3	33.6
Trasporti	77.4	103.9	14.9	37.5
Finanza	73.9	107.7	13.5	40.6
Serv. imprese	68.3	102.8	22.2	46.8
PA	79.4	101.3	7.7	18.7
Istruzione	78.4	102.1	4.3	14.9
Sanità	69.9	100.5	8.4	34.4
Servizi alle persone	80.1	102.4	21.4	36.4
<i>Per professione:</i>				
Apprendista	90.2	111.1	97.3	95.9
Operaio	84.4	100.2	18.1	27.1
Impiegato	75.6	95.4	14.9	34.7
Quadro	69.5	97.7	4.4	27.9
Dirigente	48.5	97.2	2.9	28.7
<i>Per tipo di contratto:</i>				
Permanente	72.0	96.8	10.8	-
Temporaneo	82.4	96.5	33.7	-
Full-time	70.4	100.6	12.4	34.6
Part-time	87.0	96.8	18.6	30.9
<i>Per esperienza lavorativa:</i>				
Fino ad 1 anno	66.3	98.8	88.9	87.6
2-3 anni	76.7	96.7	62.9	77.2
4-5 anni	84.6	95.2	50.5	60.4
6-10 anni	80.4	97.0	25.2	29.2
Oltre 10 anni	72.0	95.5	0.6	2.2

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Indagine sulle condizioni di vita (IT-SILC XUDB 2007 – versione Maggio 2009)

Come nel caso dei differenziali salariali di genere, anche per quelli d'età i valori medi possono nascondere situazioni molto eterogenee al variare delle caratteristiche dei lavoratori. La tavola 2.10 riporta quindi l'andamento del differenziale salariale per classi d'età calcolato sulla base della retribuzione netta oraria al variare di alcune di queste caratteristiche. In questo paragrafo si considerano come "giovani" i lavoratori con meno di 30 anni e si confrontano le loro retribuzioni con i lavoratori di 30 anni ed oltre. Nella tavola viene inoltre riportato il differenziale nelle ore mediamente lavorate dai giovani rispetto ai lavoratori adulti e l'incidenza dei giovani sia sul totale degli occupati dipendenti, sia sul totale dei dipendenti con contratto a tempo determinato.

La tavola evidenzia che, nel complesso, i giovani vengono pagati quasi il 30% in meno dei lavoratori adulti, dai quali però non si discostano in maniera significativa in termini di orario medio di lavoro. I giovani costituiscono circa il 13% dell'occupazione dipendente, ma rappresentano oltre un terzo dei lavoratori dipendenti con contratto a tempo determinato.

Non emergono sostanziali differenze di genere, mentre il differenziale per classe d'età sembra variare sensibilmente con tutte le altre caratteristiche osservate. In particolare, le differenze salariali tra giovani ed adulti tendono ad aumentare con il livello d'istruzione e la qualifica. Emerge inoltre una notevole eterogeneità tra i settori, con un differenziale prossimo o superiore al 30% in alcuni servizi (servizi alle imprese, sanità e finanza), inferiore al 10% nel settore alberghiero e praticamente nullo in agricoltura. Nel comparto manifatturiero i giovani sono pagati circa il 25% in meno degli adulti e rappresentano circa il 45% del totale dei contratti temporanei del settore, una delle incidenze più alte tra quelle riportate nella tavola.

La tavola evidenzia inoltre che il differenziale per età si riduce se si considerano i lavoratori con contratti atipici, in particolare a tempo parziale (per i quali il differenziale salariale si attesta intorno al 13%).

Infine, il differenziale tende a ridursi all'aumentare dell'esperienza lavorativa, con l'eccezione dei lavoratori con almeno dieci anni di esperienza. In questo gruppo, tuttavia, il differenziale osservato tra giovani e adulti si giustifica con il fatto che, data l'età dei giovani, l'esperienza media tra i due gruppi risulta molto diversa (11 anni in media per i giovani, contro i 27 per gli adulti).

L'esperienza da sola spiega infatti circa la metà del differenziale osservato: se si calcola il differenziale "aggiustato" per l'esperienza (assumendo anche che questa possa avere un effetto non lineare sui salari), il differenziale per età si riduce al 18%. Tale differenziale si riduce al 10% se si tiene conto anche della qualifica dei lavoratori e si attesta intorno al 5% se si controlla anche per il titolo di studio, il settore, la dimensione d'impresa, il tipo di contratto, la regione di residenza e le condizioni familiari dei lavoratori.

Alcuni recenti studi mostrano inoltre che, nel corso del tempo, il premio salariale per l'esperienza è significativamente aumentato, mentre lo stesso non si è verificato per il premio legato all'istruzione (Lilla, 2009). Anche queste tendenze hanno quindi contribuito ad aumentare i divari intergenerazionali.

I differenziali sin qui discussi si basano su dati di natura cross-sezionale, ovvero confrontano i salari di individui di diversa età nello stesso istante nel tempo. La disponibilità di dati di natura longitudinale consente di studiare più nel dettaglio il salario d'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e di osservare l'evoluzione del differenziale retributivo tra i nuovi entranti e i lavoratori già occupati nel breve e medio periodo<sup>29</sup>.

La Tavola 2.11 confronta le caratteristiche medie dei giovani nuovi occupati con gli altri lavoratori già occupati nel periodo 2004-2007. I nuovi entranti sono lavoratori con meno di un anno di esperienza lavorativa.

Si tratta di giovani intorno ai 25 anni di età, per quasi la metà donne, con titoli di studio medio-alti (tre su quattro possiedono almeno il diploma di scuola superiore). Il 30% è assunto con un contratto temporaneo e quasi il 13% lavora part-time. Se si considerano le differenze di genere, emerge che le donne che entrano nell'occupazione sono mediamente meno giovani, ancora più istruite degli uomini, con una maggior probabilità di lavorare a tempo parziale ma un'incidenza più bassa dei contratti a tempo determinato.

*Tavola 2.11 – Caratteristiche dei giovani entranti nell'occupazione, 2004-2007*

	Nuovi entranti			Altri lavoratori
	Maschi	Femmine	Totale	
Età media	24.1	25.0	24.6	41.6
% donne	-	-	48.5	43.5
Livello di istruzione				
Fino a Licenza media	29.2	20.2	24.8	39.7
Diploma di scuola superiore	45.0	48.2	46.6	38.6
Diploma post maturità non univ.	7.7	9.4	8.5	7.6
Laurea	18.2	22.2	20.1	14.1
% dip. con contratto temporaneo	32.6	28.1	30.4	11.2
% dip. part-time	6.8	19.2	12.8	11.5
N. di ore di lavoro settimanali	40.3	36.8	38.6	37.8
Retribuzione netta annua	9044.02	8323.31	8694.72	15123.06

Nota: la retribuzione è espressa in termini reali a base 2004

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Indagine sulle condizioni di vita - EU-SILC

Rispetto ai lavoratori già occupati, i nuovi occupati sono naturalmente molto più giovani, con una maggiore incidenza di donne e più istruiti. Sono inoltre caratterizzati da una maggior incidenza dei contratti atipici, soprattutto a tempo determinato. Ciononostante, presentano un orario medio di lavoro più lungo dei lavoratori già

<sup>29</sup> Per un'analisi sull'andamento del salario d'ingresso e del differenziale salariale per età nel lungo periodo si rimanda alla precedente edizione di questo Rapporto.

occupati, soprattutto nel caso delle donne<sup>30</sup>. A livello retributivo, i nuovi occupati sono caratterizzati da un reddito annuo netto da lavoro (in termini reali) pari a quasi la metà di quello percepito dai lavoratori già occupati. Ancora una volta, gran parte di questa differenza si spiega con la mancanza di esperienza lavorativa dei nuovi entranti: il differenziale “aggiustato” per l’esperienza si riduce infatti al 10%.

A questo punto è interessante osservare l’evoluzione del differenziale retributivo tra nuovi entranti e lavoratori già occupati nel medio periodo.

La figura 2.6 illustra l’andamento di tale differenziale distinguendo anche i giovani già occupati dagli altri lavoratori. L’anno  $t$  rappresenta quello di ingresso nel mercato del lavoro (che, per la natura dei dati longitudinali disponibili, è compreso tra il 2004 ed il 2007), mentre  $t+1$ ,  $t+2$  e  $t+3$  rappresentano i tre anni successivi a quello di ingresso<sup>31</sup>.

Dalla figura si evince che il differenziale salariale tra nuovi entranti e lavoratori già occupati si riduce sensibilmente già nei primi anni di lavoro, soprattutto se il confronto viene fatto con i giovani già occupati. Rispetto a questo gruppo, il differenziale all’ingresso è infatti pari a 132, scende già a 120 nell’anno successivo, si riduce ancora di una decina di punti dopo due anni ed è praticamente annullato intorno al terzo anno. Una sostanziale riduzione del differenziale avviene anche se si confrontano i nuovi entranti con i lavoratori adulti già occupati, anche se questo supera ancora il 40% a tre anni di distanza.

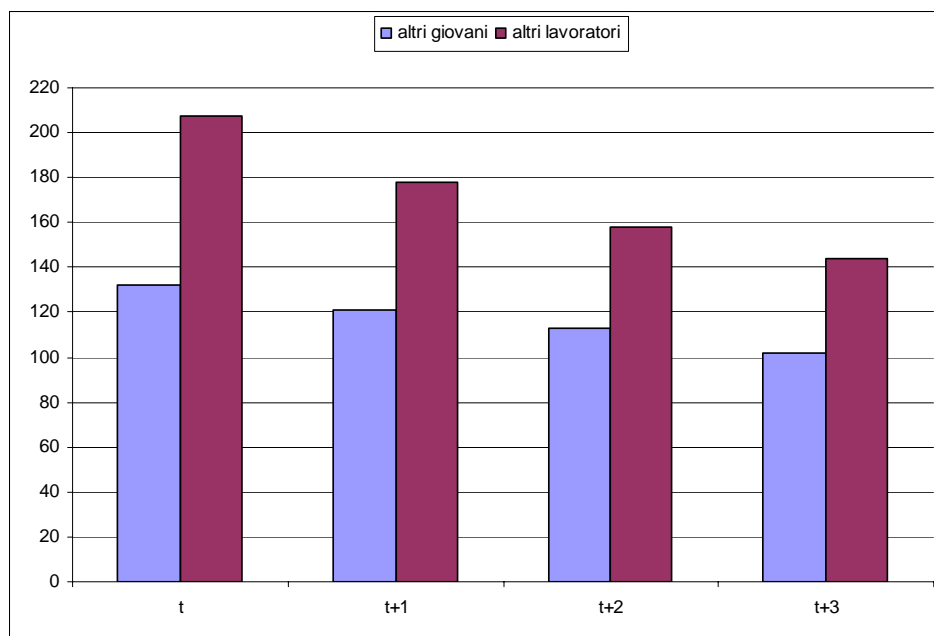
---

<sup>30</sup> Le donne già occupate lavorano in media 34.1 ore alla settimana, gli uomini 40.5 ore.

<sup>31</sup> Naturalmente  $t+1$  è osservato per i nuovi entranti nel 2004-2006, mentre  $t+3$  è osservato solo per i nuovi entranti nel 2004.

Figura 2.6 – Evoluzione del differenziale retributivo tra giovani entranti nel mercato del lavoro e altri lavoratori

Media della retribuzione dei giovani entranti=100



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Indagine sulle condizioni di vita - EU-SILC

Va tuttavia evidenziato che questi risultati si riferiscono a chi “sopravvive” nel mercato. Assumendo che la selezione e la competizione sia relativamente più severa per i nuovi entranti, è probabile che i giovani che rimangono continuamente nel mercato siano quelli più motivati, dalle competenze più richieste e dal maggior potere contrattuale.

Va inoltre osservato che è in corrispondenza di cambi di lavoro volontari, oltre che a seguito di promozioni interne, che si osservano incrementi retributivi significativi (Farber, 1999). Poiché questi cambi sono solitamente più frequenti all’inizio della carriera<sup>32</sup>, questi possono spiegare parte della riduzione del differenziale salariale tra nuovi entranti e altri lavoratori nel corso del tempo.

## Riferimenti bibliografici

Broccolini, C., Lo Turco, A., Presbitero, A. e Staffolani, S. (2009), Offshoring, cambiamento tecnologico e disparità salariali in Italia, n Cappellari, L., Naticchioni, P. e Staffolani, S. (a cura di), *L'Italia delle disuguaglianze*, Carocci, p. 80-88

<sup>32</sup> Nella componente longitudinale la probabilità di cambiare lavoro per i nuovi entranti supera il 16%, quasi il doppio rispetto agli altri lavoratori.

- Commissione Europea (2010), *Report on equality between women and men 2010*, Lussemburgo.
- Farber, H. (1999), Mobility and stability: the dynamics of job change in labor markets, in Ashenfelter, O. e Card. D. (a cura di), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, Elsevier, p. 2373-2437.
- Koenker, R. e Bassett, G. (1978), Regression quantiles, *Econometrica*, 46, p. 33-50.
- Lilla, M. (2009), Disuguaglianze dei redditi e istruzione in Europa, in Cappellari, L., Naticchioni, P. e Staffolani, S. (a cura di), *L'Italia delle disuguaglianze*, Carocci, p. 59-69\
- Lucidi, F. e Raitano, M. (2009), Riforme del mercato del lavoro e disuguaglianze fra lavoratori permanenti e temporanei in Italia, in Cappellari, L., Naticchioni, P. e Staffolani, S. (a cura di), *L'Italia delle disuguaglianze*, Carocci, p. 99-108
- Mandrone, E. (2008), *La riclassificazione del lavoro tra occupazione standard ed atipica: l'Indagine Isfol Plus 2006*, Studi Isfol, 1.
- Matano, A. e Naticchioni, P. (2009), Commercio internazionale e disuguaglianze: il ruolo dei vantaggi comparati locali e globali, in Cappellari, L., Naticchioni, P. e Staffolani, S. (a cura di), *L'Italia delle disuguaglianze*, Carocci, p. 89-98.



## **SCHEDA: L'andamento delle retribuzioni e del costo del lavoro nelle piccole e medie imprese in Italia**

Elaborare un approfondimento mirato sulla dinamica che ha caratterizzato retribuzioni e costo del lavoro nel biennio 2008-2009 in Italia prendendo a riferimento esclusivamente l'universo delle PMI risulta ad oggi essere un esercizio particolarmente complicato. Fondamentalmente per la mancanza di dati aggiornati alla fonte sulle due variabili in questione articolati per tipologia dimensionale d'impresa. Se è vero, infatti, che la letteratura consolidata in materia, nonché precedenti contributi elaborati sul tema dei differenziali retributivi proprio nell'ambito di passate edizioni del presente rapporto, hanno già lasciato trasparire un diffuso accordo tra i diversi autori - a livello internazionale (Katz e Autor, Oi e Idson) come a livello nazionale (Vignocchi, De Novellis, Origo, Lucifera) – circa una chiara relazione monotona e crescente tra retribuzioni e dimensione di impresa<sup>33</sup>, in parallelo rispetto all'andamento anche di altri fenomeni correlati come la penetrazione della contrattazione decentrata piuttosto che la diffusione di premi variabili<sup>34</sup>, riscontri effettivi in termini di dati si possono avere solo guardando a diversi anni fa. A titolo d'esempio, se si vuole avere uno spaccato per dimensione di impresa, prendendo come riferimento i dati INPS contenuti nell'”Osservatorio sulle imprese, occupati dipendenti del settore privato non agricolo e retribuzioni medie annue di operai e impiegati”, i valori più aggiornati relativi alle retribuzioni medie annue si fermano al 2005<sup>35</sup>.

A partire da queste considerazioni e premesse di natura metodologica, che confermano peraltro anche per questo campo di indagine il latente e ricorrente problema più generale di non poter fare affidamento nel nostro paese su banche dati puntuali e aggiornate, vale sottolineare come un procedimento che ci possa aiutare a presumere e stimare l'andamento delle retribuzioni e del costo del lavoro nelle piccole e medie imprese in Italia vada rintracciato nella comparazione, in un'ottica di ragionamento deduttivo, e più precisamente “alle differenze”, tra l'universo complessivo delle imprese e quello rappresentato dalle PMI: con tale sistema potremo derivare il comportamento assunto che è nostro interesse specifico osservare.

In termini pratici, avendo come punto di riferimento storico lo stesso Osservatorio dell'INPS e utilizzando i dati messi a disposizione dall'ISTAT (dati conti economici nazionali e indagine sulle grandi imprese dell'industria e dei servizi<sup>36</sup>), accontentandoci di una macro-distinzione tra grandi imprese e PMI che vede la linea di demarcazione fissa a 500 dipendenti, soglia ovviamente imposta dai dati a nostra disposizione e in linea teorica non perfettamente condivisibile, siamo in grado di disaggregare per tipologia dimensionale e proiettare le due variabili nell'ultimo biennio. Questo sembra essere l'unico metodo effettivo con cui procedere, avendo peraltro prestato attenzione anche ad analisi condotte da altri interlocutori e a più livelli

---

<sup>33</sup> Tale aspetto viene approfondito all'interno del paragrafo 2.1 della presente sezione laddove si offre un articolato ragionamento sui differenziali retributivi interni declinato per caratteristiche di impresa.

<sup>34</sup> Rispetto al tema appare interessante segnalare il recente contributo dato da Casadio del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia in *“Contrattazione aziendale integrativa e differenziali salariali territoriali: informazioni dall'indagine sulle imprese della Banca d'Italia”* pubblicato all'interno del volume che raccoglie i contributi presentati al Convegno su *“Mezzogiorno e politiche regionali”* tenutosi a Perugia, S.A.Di.Ba. il 26-27 febbraio 2009.

<sup>35</sup> I dati derivanti dall'Indagine sui conti economici delle imprese scaricabili dall'ISTAT risalgono addirittura al 2003.

<sup>36</sup> Tale indagine contiene un'analisi sull'andamento dell'occupazione, delle ore lavorate e dei redditi da lavoro nelle imprese dell'industria e dei servizi privati con più di 500 addetti.

(OCSE, EUROSTAT, CNEL, Banca d'Italia, ...) negli ultimi anni.. Il riferimento, da un lato, alla contabilità nazionale e, dall'altro, alle grandi imprese possono offrire una certa garanzia in quanto, anche nel secondo caso, i dati sono riferiti ad indagini spesso totalitarie e dirette presso le imprese.

La tabella di seguito offre così una rappresentazione dei principali indicatori che risultano essere funzionali ad identificare il trend che ha caratterizzato retribuzioni e costo del lavoro negli ultimi anni sia per le aziende con più di 500 dipendenti sia per quelle sotto tale soglia (per poter avanzare un ragionamento più significativo se ne offre una panoramica a partire dall'anno 2005).

**Tabella – Retribuzioni e costo del lavoro 2005-2009: grandi imprese versus imprese fino a 500 dipendenti**

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>TOTALE UNIVERSO</b>					
<i>Totale retribuzioni lorde (in milioni di euro)</i>	275.871	290.514	305.375	316.055	310.532
<i>Occupati dipendenti (in migliaia)</i>	11.591	11.887	12.172	12.305	12.004
<i>Retribuzione media (in euro)</i>	23.801	24.439	25.088	25.686	25.869
<b>Var. retribuzione media su anno precedente (in %)</b>		<b>2,7</b>	<b>2,7</b>	<b>2,4</b>	<b>0,7</b>
<i>Totale costo del lavoro (in milioni di euro)</i>	379.895	397.914	418.298	433.252	425.343
<i>Costo del lavoro pro capite (in euro)</i>	32.776	33.474	34.365	35.211	35.434
<b>Var. costo del lavoro pro capite su anno precedente (in %)</b>		<b>2,1</b>	<b>2,7</b>	<b>2,5</b>	<b>0,6</b>
<b>GRANDI IMPRESE (CON PIU' DI 500 DIPENDENTI)</b>					
<i>Totale retribuzioni lorde (in milioni di euro)</i>	70.699	72.893	75.090	77.711	76.933
<i>Occupati dipendenti</i>	2.365	2.367	2.381	2.374	2.339
<i>Retribuzione media (in euro)</i>	29.900	30.797	31.536	32.735	32.898
<b>Var. retribuzione media su anno precedente (in %)</b>		<b>3,0</b>	<b>2,4</b>	<b>3,8</b>	<b>0,5</b>
<i>Totale costo del lavoro (in milioni di euro)</i>	91.909	94.025	97.087	100.582	99.533
<i>Costo del lavoro pro capite (in euro)</i>	38.870	39.725	40.775	42.368	42.563
<b>Var. costo del lavoro pro capite su anno precedente (in %)</b>		<b>2,2</b>	<b>2,6</b>	<b>3,9</b>	<b>0,5</b>
<b>IMPRESE FINO A 500 DIPENDENTI</b>					
<i>Totale retribuzioni lorde (in milioni di euro)</i>	205.171	217.621	230.285	238.344	233.599
<i>Occupati dipendenti</i>	9.226	9.520	9.791	9.931	9.665
<i>Retribuzione media (in euro)</i>	22.238	22.859	23.520	24.001	24.169
<b>Var. retribuzione media su anno precedente (in %)</b>		<b>2,8</b>	<b>2,9</b>	<b>2,0</b>	<b>0,7</b>
<i>Totale costo del lavoro (in milioni di euro)</i>	287.986	303.889	321.211	332.670	325.810
<i>Costo del lavoro pro capite (in euro)</i>	31.214	31.920	32.806	33.499	33.709
<b>Var. costo del lavoro pro capite su anno precedente (in %)</b>		<b>2,3</b>	<b>2,8</b>	<b>2,1</b>	<b>0,6</b>

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT

Dal punto di vista del ragionamento impiegato si è potuto partire dal monte complessivo delle retribuzioni lorde<sup>37</sup> e dal dato sui dipendenti occupati nelle grandi imprese<sup>38</sup>, oltre che dal riferimento offerto dall'INPS circa le retribuzioni medie per le imprese sopra i 500 dipendenti all'anno 2005, per poi ricavare a cascata e nel tempo, grazie agli indici di variazione, i valori riferibili agli occupati dipendenti, alle retribuzioni medie e al loro andamento anno su anno per le imprese fino a 500 dipendenti<sup>39</sup>. Sempre dal punto di vista metodologico, un discorso simile vale anche per le nostre elaborazioni sui dati del costo del lavoro: a partire dal monte complessivo del costo del lavoro e dal valore pro capite del costo del lavoro riferito al 2003 per le grandi imprese<sup>40</sup>, aggiornato con l'indice di crescita dello stesso fino al 2005 e oltre, siamo in grado di ricavare lo stesso valore dal 2005 al 2009 per le aziende fino a 500 dipendenti.

---

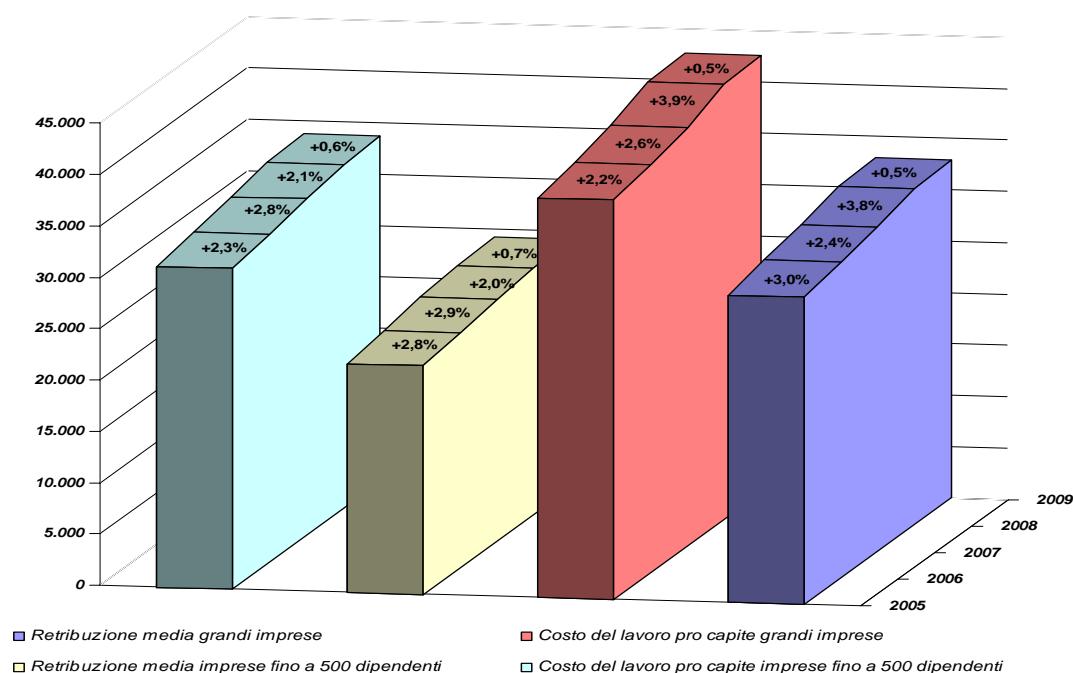
<sup>37</sup> Il monte delle retribuzioni, ma a cascata tutti gli indicatori analizzati, si riferiscono in questa sede a tutta la gamma dei settori fatta eccezione per quello agricolo e per "altre attività di servizi", corrispondente quest'ultimo in grossa parte al settore pubblico. Tale scelta è stata operata ai fini di garantire una certa omogeneità tra le diverse indagini considerate e per offrire una rappresentanza del settore privato non agricolo, campo peraltro di analisi dell'Osservatorio INPS.

<sup>38</sup> Valore che l'ISTAT nelle note informative dell'indagine sulle grandi imprese indica all'anno base per la costruzione dell'indice, il 2005, essere pari al 20,4% dell'occupazione totale delle branche prese in considerazione.

<sup>39</sup> Vale sottolineare come a sostegno dell'affidabilità della nostra analisi e della comparabilità tra l'universo preso a riferimento dall'ISTAT (in contabilità nazionale) e quello dell'INPS, al 2005, la retribuzione media calcolata con dati ISTAT (23.801 euro) risulta essere pari al 98% di quella INPS (24.297 euro). Il fatto che la retribuzione media INPS fosse leggermente maggiore potrebbe dipendere dall'effetto delle retribuzioni delle imprese più piccole ed irregolari, in genere minori, che sfuggono ai dati INPS. Inoltre, sempre nello stesso anno, il dato INPS si riferisce ad un universo di occupati pari ad oltre l'80% di quello di contabilità nazionale.

<sup>40</sup> Dato attinto dai "Conti economici delle imprese" dell'ISTAT disponibili fino al 2003.

**Figura – Retribuzioni e costo del lavoro 2005-2009: grandi imprese versus imprese fino a 500 dipendenti**



Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT

Come illustrato in figura, se in termini di valori assoluti appare piuttosto scontato ribadire i marcati differenziali che si evidenziano sia per quanto concerne il costo del lavoro sia per quanto riguarda le retribuzioni tra imprese con più o meno 500 dipendenti, le variazioni percentuali che essi assumono nel tempo sono piuttosto differenti. Guardando alle retribuzioni, nel 2008, ad esempio, la retribuzione media nelle imprese con più di 500 dipendenti è cresciuta rispetto all'anno precedente di quasi 4 punti percentuali (+3,8%), incremento di gran lunga superiore rispetto a quello registrato nelle imprese con meno di 500 dipendenti (+2,0%); nell'anno successivo, al contrario, si registra una ripresa relativa della crescita del dato di queste ultime (sempre +0,7%) rispetto alle grandi imprese (+0,5%), troppo relativa tuttavia per determinare una analoga crescita dei nostri due universi di riferimento per l'intero biennio 2008-2009 (in realtà si passa dal complessivo 4,1% per le imprese al di sopra dei 500 dipendenti al 2,7% di quelle al di sotto di questa soglia). Nel caso delle imprese fino a 500 dipendenti va inoltre segnalato il calo del suo incremento rispetto agli anni precedenti (2,8% nel 2006 e 2,9% nel 2007), con un'accelerazione di tale comportamento nel 2009, anno che tuttavia anche per l'altra categoria segna un brusco rallentamento del ritmo di crescita. Spostando l'attenzione sul costo del lavoro, questo risente fondamentalmente delle variazioni registrate sul fronte delle retribuzioni guardando ad esempio sia alla crescita per l'intero biennio 2008-2009 (un 4,2% per imprese sopra i 500 dipendenti contro il 2,7% delle imprese sotto questa soglia) sia al suo sostanziale arresto nell'ultimo anno, trend valido per entrambe le categorie di imprese (+0,5% per le imprese più grandi e +0,6% per le imprese minori). Eccezion fatta per l'ultimo anno considerato, il costo del lavoro, per le imprese con dipendenti fino a 500 dipendenti

fa registrare variazioni positive anno su anno comprese tra il 2 e il 3 per cento, laddove al contrario per le grandi imprese si ha una forte accelerazione nel 2008 (+3,9%).

Trarre una lettura ragionata e alcune spiegazioni interpretative di tali andamenti risulta essere ancor più difficile che non la loro elaborazione. L'esercizio condotto, infatti, primo della serie rispetto alla tradizionale impostazione negli anni del presente rapporto, sconta tutti i limiti e i *bias* metodologici di un simile ragionamento deduttivo, oltre che le fisiologiche "distorsioni" in termini di dati generate, ad esempio, da un anno quale quello 2009 con un picco molto elevato di ricorsi a cassa integrazione (per giunta in deroga). Tuttavia, questo approfondimento serve a dar conto di una legittima richiesta, avanzata da più parti, nel far emergere in maniera più netta come diverso possa essere il carico che grava sui lavoratori delle PMI in termini di tenuta dei salari reali, tanto più in un contesto di crisi prolungata. Discorso analogo, ma rovesciato, può essere fatto sul lato delle imprese per quanto riguarda il fronte del costo del lavoro. A ben guardare, infatti, considerando l'ultimo biennio nella sua complessità piuttosto che "scomponendo" anno per anno la crescita del biennio sia delle retribuzioni che del costo del lavoro si registrano andamenti piuttosto dissimili e *gap* significativi, tali da giustificare la necessità di avere a disposizione riscontri più oggettivi e quantitativi su un'idea, quella di un andamento anomalo delle variabili in esame nelle PMI rispetto alle grandi imprese, che sembra trovare già a livello intuitivo (e qualitativo) un generale consenso. Anomalia che sembra non trovare riscontro solo nel 2009, anno nel quale il comprensibile modesto aumento delle retribuzioni e del costo del lavoro appare aver toccato con lo stesso livello di intensità le due differenti categorie di imprese, PMI e grandi aziende.

Infine, se si guardano i valori assoluti (e non i loro andamenti) e i loro differenziali, non può essere tralasciata una considerazione sulla necessità di continuare ad elaborare alcune proposte correttive che abbiano l'intento di incidere, seppur in maniera parziale, anche sulla dinamica delle retribuzioni e del costo del lavoro per le piccole e medie imprese, dinamica che sicuramente risente, e non poco, di un clima organizzativo piuttosto destrutturato e informale. La riduzione del cuneo e della pressione fiscale, il miglioramento dell'accesso al credito così come un ulteriore incentivo alla contrattazione di secondo livello di natura territoriale piuttosto che al tema della bilateralità sono esempi di leve che il *policy maker* potrebbe muovere con il consenso degli altri stakeholders.

## SEZIONE SESTA

### La negoziazione e la concertazione sociale e territoriale

#### 1. Welfare e dialogo sociale in Europa

##### *1.1 Le principali esperienze di partecipazione delle parti sociali al welfare in Europa*

Dal punto di vista delle relazioni industriali lo studio del welfare assume importanza in tutta Europa alla metà degli anni Settanta con i grandi accordi di concertazione (tra parti sociali e istituzioni) sul governo delle politiche sociali ed economiche. Mano a mano che si sviluppano le moderne relazioni industriali prendono forma un po' in tutti i paesi europei studi che iniziano a concentrare l'attenzione sui rapporti che intercorrono tra le organizzazioni sindacali e i decisori politici non solo nel campo della rappresentanza del lavoro, ma anche nella gestione dei cicli economici e delle politiche di welfare. In parallelo agli studi sulla *political economy* comparata<sup>1</sup> -ai quali vanno fatte risalire le prime analisi sulla varietà dei sistemi di relazioni industriali europei- ci si inizia a rendere conto, come ha sottolineato Regini<sup>2</sup>, che l'intervento pubblico in economia non riguarda solamente l'azione redistributiva degli organi statuali, ma avviene attraverso forme di scambio istituzionalizzato, patti sociali, con il compito di instradare il conflitto sociale entro un sistema di relazioni centralizzate e stabili nel tempo.

In questo approccio, l'interesse verso le caratteristiche dei sistemi di rappresentanza è strettamente legato al tentativo di dare conto delle differenze che andavano emergendo tra i paesi europei nella risposta ai problemi posti dalle spirali inflazionistiche e dai crescenti conflitti distributivi. Non sfuggivano a questi obiettivi le politiche di welfare,

---

<sup>1</sup> Schmitter P.C., 1981: *Ancora il secolo del neocorporativismo?*, in M. Maraffi (a cura di), *La società neocorporativa*, La società neocorporativa, Bologna, Il Mulino.

Streeck W., Schmitter P., 1985, *Comunità, mercato, stato e associazioni. Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale*, in «Stato e Mercato», 13.

Regini M., 1983, *Le condizioni dello scambio politico. Nascita e declino della concertazione in Italia e in Gran Bretagna*, in «Stato e Mercato», 9

Regini M., Lange P., 1987, *Il caso italiano fra continuità e mutamento*, (a cura di), *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*, Bologna, Il Mulino.

<sup>2</sup> Regini M., 2007, a cura di, *La sociologia economica contemporanea*, Bari-Roma, Laterza.

alle quali era richiesto di essere fattori di stabilizzazione dei cicli economici e dei mercati del lavoro.

Per dirla con Crouch<sup>3</sup> il principale obiettivo della legislazione del lavoro è in questo periodo quello di proteggere i lavoratori dai fattori di instabilità legati alla partecipazione al mercato del lavoro. Ciò si inserisce per i welfare state nazionali entro un contesto macro-economico che con l'adozione delle politiche keynesiane di sostegno alla domanda aggregata e alla piena occupazione punta esso stesso a ridurre gli spazi di incertezza nel ciclo economico e, da qui, nel ciclo vita-lavoro-consumo dei lavoratori. Ancora seguendo lo stesso autore (*Ivi*, p. 15): "Tali politiche erano costituite da: una graduale diffusione delle forme standard di occupazione...In sostituzione delle varie forme di lavoro precario e occasionale, compreso il lavoro autonomo a basso reddito; una legislazione del lavoro mirata soprattutto a proteggere i lavoratori contro l'arbitrarietà, i licenziamenti senza preavviso e gli esuberi di manodopera; dispositivi di sicurezza sociale volti a compensare le riduzioni di reddito subite dai lavoratori nei periodi di maggiore incertezza; politiche di governo della domanda mirate ad attenuare le fluttuazioni del ciclo economico, e quindi a ridurre le conseguenti fluttuazioni dell'impiego e dei livelli di reddito".

A meccanismi dunque integrativi della società nazionale è stato votato il welfare state fordista. Esso, come detto, ha trovato un corrispettivo in sistemi economici-produttivi anch'essi regolati su scala nazionale, votati alla stabilità dei cicli produttivi e delle fluttuazioni tra domanda offerta di lavoro.

Ma il ruolo e le funzioni delle organizzazioni sindacali non hanno riguardato solamente la partecipazione agli accordi di concertazione. Essi si sono tradotti altresì in forme più o meno esplicite di coinvolgimento diretto alla gestione stessa dei programmi di protezione sociale. In taluni casi prevedendo l'elezione di rappresentanti sindacali nei consigli di gestione o di sorveglianza degli organismi amministrativi preposti all'erogazione delle prestazioni sociali. In altri attraverso il conferimento diretto di responsabilità gestionali. Dove il coinvolgimento ha assunto una forma istituzionalizzata, sostenuta dalle autorità pubbliche attraverso incentivi materiali, è stato all'interno dei paesi che hanno adottato il cosiddetto sistema ghent - dal nome della cittadina fiamminga in cui ai primi del '900 fu istituito - oggi in vigore nei paesi scandinavi, ad eccezione della Norvegia, e in Belgio. Caratteristica distintiva del sistema ghent è come descrive Leonardi<sup>4</sup> il coinvolgimento diretto dei sindacati nella gestione dell'indennità di disoccupazione. A differenza di quanto avvenuto in altri contesti europei, dove la gestione delle prestazioni sociali è stata rimessa nelle mani dell'amministrazione centrale, nel sistema ghent sono i sindacati a gestire i fondi alimentati dalla fiscalità generale (con una quota assai limitata a carico degli iscritti),

---

<sup>3</sup> Crouch C., 2007, *La governance in un mercato del lavoro incerto: verso una nuova agenda di ricerca*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4. Si veda anche Mingione E., Pugliese E., 2010, *Il Lavoro*, Roma, Carocci.

<sup>4</sup> Leonardi S., 2005a, *Sindacati e welfare state: il sistema ghent*, Italianieuropei, n. 3, <http://www.ires.it/files/Italianieuropei.pdf>.

Leonardi S., 2005b, *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma, Ediesse.

con meccanismi premiali che di fatto, grazie ai rendimenti più alti riconosciuti ai fondi sindacali rispetto a quelli non sindacali, favoriscono l'adesione al sindacato<sup>5</sup>. Da qui soprattutto derivano gli alti tassi di sindacalizzazione che in questi paesi è possibile rinvenire.

E' bene dire per evitare facili sovrapposizioni o tentativi (che certamente non mancano) di pura trasposizione da un contesto a un altro, che accanto ai fattori istituzionali, la presenza di una tale architettura poggia soprattutto su esplicite assunzioni valoriali circa i rapporti che nel tempo si sono sedimentati tra istituzioni, culture sindacali e sociali, apparati produttivi. In riferimento ai paesi nordici Amoroso<sup>6</sup> non manca di ricordare che l'adozione del sistema ghent si regge su basi culturali dotate di una propria specificità, che non necessariamente si ritrovano in altri contesti: la centralità dei diritti individuali, la presenza storica di una forte delega di rappresentanza centralizzata, la combinazione tra una piena autonomia imprenditoriale, tra cui anche la possibilità di licenziare o assumere senza troppi vincoli espliciti, e un dispiegamento di politiche sociali tese a tutelare il reddito dei lavoratori e la loro mobilità ascensionale nel mercato del lavoro. Nel caso del Belgio l'adozione del sistema ghent fa i conti con influenze culturali senz'altro diverse rispetto ai paesi scandinavi e altresì con le eredità di un ordinamento lavoristico i cui terminali di riferimento sono i raggruppamenti professionali, piuttosto che il singolo lavoratore-cittadino. A questo bisogna aggiungere, la minore enfasi accordata alle politiche attive del lavoro e per contro una più tradizionale influenza degli approcci riparatori, come è stato tipico dei welfare bismarckiani<sup>7</sup>. E' in questa combinazione di istituti assicurativi e risarcitori ma partecipati istituzionalmente dal sindacato che in questo paese si è realizzato il sistema ghent. Ma non è solo rispetto a tali caratteristiche che il Belgio differisce dai paesi scandinavi. Forte e presidiata dai sindacati è in questo paese altresì l'area della cittadinanza sociale, attraverso sedi riconosciute di dialogo sociale - a livello regionale e locale - in cui le parti sociali e le istituzioni concertano svariati programmi di politica sociale e del lavoro. Viceversa i processi di *decision making*, in un paese come la Svezia, soprattutto se riferiti alle politiche sociali, risultano molto meno permeabili all'influenza delle organizzazioni sociali e delle parti sociali. Diversamente essi poggiano su una solida organizzazione delle amministrazioni che a livello locale interpretano la regolazione del welfare (programmazione e gestione dei servizi) come prerogativa pubblica. Certamente ci sono rapporti di consultazione con gli organismi sindacali, anche in virtù di comuni radici storiche "socialdemocratiche". Tuttavia questi legami vanno ricondotti più a tradizionali forme di cooperazione, che alla presenza di arene riconosciute di partecipazione sociale al policy making (Ciarini, 2007)

---

<sup>5</sup> Ryner M. 2002, *Capitalist Restructuring, Globalisation and the Third Way: Lessons from the Swedish Model*, London, Routledge.

<sup>6</sup> Amoroso B., 2008, *Tra luci e ombre. La positiva eccezione nordica*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4.

<sup>8</sup> Nicaise I., 2007, *Belgium: Trends, Recent Developments, "Feeding in" and "Feeding out"*. A Study of National Policies, Bruxelles, European Commission.



Ma sul terreno del coinvolgimento sindacale nel welfare vi sono in Europa altre esperienze di partecipazione su cui vale la pena attirare l'attenzione. Il caso francese, per esempio, mostra alcune peculiarità di particolare interesse. Da un lato per l'essere la sindacalizzazione in questo paese ai livelli più bassi in Europa, dall'altro per la legittimazione che le organizzazioni sindacali hanno guadagnato dalla partecipazione agli organismi deputati alla gestione della protezione sociale.

Anche in questo caso le architetture istituzionali di partecipazione poggiano su scelte, anche valoriali, da ricondurre al tipo di sviluppo seguito dalla protezione sociale. E' infatti in concomitanza con l'introduzione dei programmi assicurativi che l'esperienza del paritarismo francese (la cui data di inizio può essere fissata al 1945) prende forma come momento di congiunzione tra il sistema della solidarietà sociale nazionale e la rappresentanza del lavoro salariato<sup>8</sup>. Non senza l'eco di un corporativismo organizzato che in Francia ha avuto solide basi storiche, il paritarismo si risolve nell'inclusione delle parti sociali all'interno dei consigli di amministrazione delle varie *Caisse*s deputate alla gestione degli istituti assicurativi. Visto in questa luce il paritarismo non identifica una sfera della regolazione del welfare e delle relazioni industriali incentrata sulla istituzionalizzazione delle organizzazioni sindacali (sul modello di quanto sperimentato nel sistema ghent), né è riconducibile direttamente alle esperienze di mutualismo sindacale dell'inizio del secolo scorso. Esso piuttosto è scaturito dal tradizionale interventismo dello Stato nella sfera dei rapporti tra gli attori sociali<sup>9</sup>, ma con l'obiettivo di creare una sfera istituzionale in cui le parti sociali potessero esercitare il diritto alla partecipazione alla vita sociale e economica del paese. Secondo fasi alterne, le rappresentanze sindacali e quelle imprenditoriali hanno preso parte alla regolazione degli organismi paritari in base a formule e rapporti di forza differenziati. Il punto che qui tuttavia è importante rimarcare è l'influenza che la gestione paritaria degli istituti di welfare ha avuto sul movimento sindacale. Alla debolezza di organizzazioni sindacali frammentate al proprio interno<sup>10</sup>, scarsamente rappresentative degli interessi del lavoro, ma non per questo meno conflittuale, il paritarismo oppone un modello cooperativo di relazioni tra le parti sociali che si realizza attraverso il coinvolgimento nella gestione del welfare assicurativo. Si tratta di un modello di relazioni industriali che tende a ricondurre il conflitto sociale in un quadro di istituzioni intermedie nelle quali i rappresentanti dei lavoratori e quelli dei datori di lavoro, pur rimanendo distinti, sono coinvolti nel funzionamento delle istituzioni stesse.

Quanto all'Italia, anche in questo paese i rappresentanti dei sindacati sono stati a vario titolo inclusi nei consigli di amministrazione degli enti responsabili della gestione delle prestazioni assicurative, sia a livello dell'amministrazione centrale che periferica. A

---

<sup>8</sup> Barbier J. C., Theret B., 2004: *Le nouveau système français de protection sociale*, Paris, La Découverte.

<sup>9</sup> Dufour, 2008, *La protezione sociale e il metodo paritetico in Francia*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4.

Rosanvallon P., 2004, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil.

<sup>10</sup> Myers F., 1981, France, in Blum A., (a cura di), *International Handbook of Industrial Relations*, London, Aldwych Press.

tutto questo bisogna aggiungere un ambito di contrattazione tra le parti, quello della bilateralità, che per alcuni settori produttivi (quelli della piccola impresa artigiana, dell'agricoltura, del commercio, del turismo, dell'edilizia per citarne solo alcuni), ha previsto forme di gestione bilaterale di provvidenze integrative del welfare a completamento del contratto collettivo di lavoro nazionale<sup>11</sup>. Rispetto al tradizionale sviluppo delle reazioni tra le parti sociali e le istituzioni, la bilateralità rappresenta un ambito di contrattazione che in parte fuoriesce dal modello di relazioni industriali consolidatosi in Italia nel periodo fordista<sup>12</sup>. D'altra parte essa non si è sviluppata all'interno dei settori centrali del mercato del lavoro, né nei confronti di quelle categorie professionali che più hanno tratto beneficio dallo sviluppo di tutele fondate sull'occupazione stabile nella grande impresa. Al contrario, l'esperienza degli enti bilaterali va collocata all'interno di settori produttivi tradizionalmente caratterizzati da frammentazione territoriale e produttiva, in cui all'elevata presenza di rapporti di lavoro atipici o irregolari si è sempre associata una debolezza delle organizzazioni sindacali sui luoghi di lavoro<sup>13</sup>. Rispetto ai modelli che abbiamo precedentemente analizzato, la bilateralità si discosta sensibilmente dal tipo di partecipazione sindacale al welfare tipica dei contesti nazionali che hanno adottato il sistema ghent. Non si tratta infatti di un disegno volto al riconoscimento pubblico-istituzionale del sindacato nella gestione del welfare, in particolare per quello che concerne l'erogazione dell'indennità di disoccupazione; ma di istituti che nascono dalla contrattazione tra le parti, anche se riconosciuti dalla legge<sup>14</sup>. Da questo punto di vista, la bilateralità mostra differenze anche rispetto all'esperienza del paritarismo francese. Il bilateralismo italiano non è espressione dell'intervento regolatore dello Stato, così come è stato per la Francia. Esso nasce come detto dalla contrattazione per sviluppare attività di tipo assicurativo e mutualizzare provvidenze contrattuali altrimenti difficilmente esigibili, o perché insostenibili per la singola piccola impresa, o per la presenza di rapporti di lavoro atipici.

Come si potrà notare le organizzazioni sindacali europee non sono state scevre dal coinvolgimento nella gestione del welfare. Esso si è realizzato in modalità diverse a seconda dei contesti, secondo forme più o meno accentuate di istituzionalizzazione neocorporativa o di libera contrattazione tra le parti. Questi modelli hanno attraversato tutta la fase di consolidamento del welfare state, in alcuni casi come nel sistema ghent condividendo e anzi favorendo il pieno dispiegarsi della centralizzazione fordista, in altri, come è stato per la bilateralità, resistendo all'ascesa della centralizzazione delle relazioni industriali (anche se rimanendo circoscritti solo ad alcuni settori produttivi).

---

<sup>11</sup> Bellardi L., 1989, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*. Il settore edile (1945-1988), Milano, Franco Angeli. Bellardi L., 1997, *Contrattazione territoriale ed Enti bilaterali: alcune osservazioni*, in «Lavoro Informazione», n. 1.

<sup>12</sup> Ciarini A., 2008b, *Sindacato (and) Welfare*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4; vedi anche Leonardi S., 2005b, *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma, Ediesse.

<sup>13</sup> Leonardi S., 2005b, *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma, Ediesse.

<sup>14</sup> Bellardi L., 1989, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*. Il settore edile (1945-1988), Milano, Franco Angeli. Bellardi L., 1997, *Contrattazione territoriale ed Enti bilaterali: alcune osservazioni*, in «Lavoro Informazione», n. 1.

Tutti però hanno in generale condiviso una comune caratteristica: la partecipazione dei sindacati alla gestione degli istituti a copertura dei principali rischi sociali connessi all'attività lavorativa, sia stata questa stabile o soggetta a instabilità.

Da qualche anno gli equilibri raggiunti tendono a manifestare precisi segnali di mutamento, sotto l'effetto delle trasformazioni che vanno attraversando le relazioni industriali, i sistemi di welfare - entrati in una fase nuova fatta di restringimenti strutturali e tentativi di ribilanciamento delle prestazioni sociali - e i bisogni stessi di tutela e rappresentanza espressi dai rappresentati. Tali cambiamenti appaiono particolarmente rilevanti se riferiti al lavoro, progressivamente spogliato -potremmo dire- di quelle caratteristiche di stabilità che per lungo tempo hanno orientato l'agire sindacale e il sistema della cittadinanza. Se il mercato del lavoro perde i connotati tradizionali di fattore di stabilizzazione dei cicli economici, se la protezione sociale (soprattutto basata sulle grandi assicurazioni sociali) soffre di una costante riduzione delle basi di finanziamento e insieme a questa di un ancoraggio a meccanismi di funzionamento standardizzati non più adeguati ad sostenere la tutela del lavoro che cambia, non di meno anche il ruolo delle organizzazioni sindacali nel sistema di welfare è soggetto a mutamenti. Ma di questo ci occuperemo nel paragrafo 1.3. Prima è utile dare conto delle trasformazioni dei sistemi di welfare.

## ***1.2 Il ruolo delle parti sociali in un welfare attivo e plurale***

Sulla crisi dei moderni welfare europei vi sono ormai innumerevoli contributi, che di volta in volta hanno messo in evidenza i deficit di risposta rispetto ai cambiamenti intervenuti tanto sul lato quantitativo quanto su qualitativo della domanda di protezione sociale a rappresentanza. E' indubbio, tuttavia, il carattere strutturale delle trasformazioni in corso. Come Crouch<sup>15</sup> ha avuto modo di sottolineare è entrato in crisi (forse definitivamente) quel "patto sociale di metà secolo" che per lunghi anni ha garantito sicurezza e stabilità a larghe fasce di popolazione. Quello scambio tra sicurezza del posto di lavoro e sottomissione alle regole dell'organizzazione produttiva della grande fabbrica fordista ha plasmato tutta l'organizzazione sociale del secolo appena passato alle spalle. Dal mercato del lavoro, alla protezione sociale, fino ai rapporti di genere all'interno della famiglia tutta la società fordista nel suo insieme ha corso lungo i binari di questo doppio condizionamento. Il sistema di funzionalità reciproche che per lungo tempo lo ha sostenuto e legittimato sembra ormai indiscutibilmente avviarsi al tramonto.

La terziarizzazione dell'economia e il declinare dell'industria sono stati per lunghi anni salutati come un processo di graduale crescita qualitativa del lavoro e delle sue professionalità. Più di un commentatore ha posto l'attenzione sul portato di innovazione che l'affermarsi dei servizi e dei nuovi contenuti del lavoro avrebbero avuto sulla crescita complessiva e lo sullo sviluppo ulteriore delle società cosiddette post-

---

<sup>15</sup> Crouch C., 2002, *Sociologia dell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino.

industriali, lasciandosi alle spalle l'industrialismo e l'irrigimentazione burocratica delle sue strutture. E tuttavia tali trasformazioni, che pure sono in corso, vanno colte nella loro complessità, al di là di schematizzazioni o dicotomie troppo tranchant. Accanto infatti al lavoro qualificato della società dei servizi, dell'economia finanziaria soprattutto, resiste e anzi si è andato allargando un ampio spettro di lavori terziari sottopagati e dequalificati, di "lavoro povero"<sup>16</sup> - bad jobs - che complicano i piani. Senza contare che l'attuale crisi torna a riproporre problemi di disoccupazione di lungo periodo contro i quali gli ormai consueti strumenti di politica sociale possono poco.

Le istituzioni della cittadinanza sono in questo quadro al centro di un ampio dibattito che vede confrontarsi diverse prospettive. Alcuni ritengono che nella transizione in corso le istituzioni fondamentali della cittadinanza possano essere mantenute al solo prezzo di un restringimento dell'idea stessa di cittadinanza ad un nucleo emancipativo forte, ancorché di minore estensione rispetto alle grandi trame che hanno accompagnato lo sviluppo dei diritti sociali nelle società fordiste. Per altri, la sola via percorribile appare invece quella di una cittadinanza fondata sulla privatizzazione del rischio sociale, definendo condizioni macro che agevolino il ricorso alla "privatizzazione" del rischio sociale (da intendere come addossamento individuale), confermerete a una visione di mercato dei rapporti sociali, oggi senz'altro intaccata nella capacità di legittimazione, ma ancora radicata nel dibattito politico e accademico.

Lungo questa prospettiva appare quanto mai cruciale il rapporto tra sicurezza e cittadinanza. Esiste una cittadinanza senza sicurezza? In realtà è difficile immaginare un sistema di cittadinanza non ancorato a un corpus abbastanza esteso di diritti sociali anche in una fase come quella attuale attraversata da profonde trasformazioni. E' vero inoltre che buona parte della discussione sulle innovazioni nelle politiche sociali riafferma la necessità di riforme finalizzate a rivedere le misure ereditate dal fordismo, ma non a destrutturarle completamente. In questa prospettiva rientra senz'altro il dibattito sulle nuove politiche di attivazione. Come da più parti è stato messo in evidenza<sup>17</sup> il passaggio che qui si compie è quello da un insieme di politiche accomunate dal carattere risarcitorio e paternalistico, come si trattasse di indennizzare l'utente (o meglio il lavoratore maschio adulto) rispetto al rischio subito (fosse questo legato alla perdita del lavoro, alla malattia, all'invalidità etc..), verso approcci maggiormente attivanti delle prerogative individuali, della capacità di essere partecipi e in qualche misura anche responsabili dell'intervento sociale.

E' bene sottolineare il fatto che l'approdo a misure attivanti non segna un semplice passaggio dalle politiche passive a quella attive, dal risarcimento alla promozione

---

<sup>16</sup> Crouch C., 2002, *Sociologia dell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino. Hemerijck A., (2002, The self-Transformation of the European Social Model(s), in Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A., Myles J., *Why we need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University press.

<sup>17</sup> Barbier J. C., 2005, Citizenship and the activation of social protection : a comparative approach, in Goul Anersen J., Guillemard A. M., Jensen H., Pfau-Effinger B., *The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*, Bristol, The Policy Press University of Bristol. Paci M., 2005: *Nuovi lavori, nuovo welfare, Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna, Il Mulino.

dell'auto-protezione. Bensì una serie di dispositivi che tentano di coniugare istanze di flessibilità in entrata in uscita, con politiche passive e processi di formazione in grado di controbilanciare i possibili effetti negativi indotti dal modificarsi della stabilità dei rapporti di lavoro. A questi orientamenti risponde peraltro l'ormai celebre sistema della flexicurity, assunto a punto di riferimento per il rinnovamento della Strategia Europa per l'Occupazione. Arrivata alla ribalta con le riforme introdotte in Danimarca nella metà degli anni Novanta, la flexicurity si è via via imposta sulla scena europea tanto da costituire il modello verso cui (nelle intenzioni della Commissione europea) tutti i paesi dovrebbero progressivamente convergere nell'ambito del metodo di coordinamento aperto<sup>18</sup>. L'obiettivo di coniugare la crescita della flessibilità dell'offerta di lavoro con il rafforzamento delle tutele nelle transizioni lavorative, appare certamente ambizioso, ma come sottolineano Raitano e Pisano<sup>19</sup> non irto di ostacoli e problemi di concreta attuazione in contesti nazionali molto diversi tra loro, non solo dal punto di vista istituzionale (il tipo di politiche ereditate dal passato, il tipo di mercato del lavoro), ma anche da quello dei valori che stanno dietro certe scelte, come già ricordato con Amoroso<sup>20</sup> quando abbiamo fatto riferimento al sistema ghent, di cui peraltro la Danimarca fa parte. Senza che questa si debba tradurre per una semplice trasposizione di dispositivi da un paese a un altro, il riferimento alla flexicurity è semmai importante sul piano degli obiettivi da conseguire. Questo vale in particolare per la riduzione delle varie segmentazioni tra insider e out-sider presenti nel mercato del lavoro, verso un modello che non scarichi la flessibilità sui soli segmenti deboli ( ai quali si chiede di essere attivi e pronti ad accettare qualunque lavoro), ma capace di garantire a tutti estesi ammortizzatori sociali, politiche passive e attive, formazione e occupabilità. Sono aspetti questi da tenere in debita considerazione, perché nonostante la retorica in uso, non sempre appare chiara l'importanza di questa combinazione nello stesso dibattito europeo, come sostenuto da Crespo Suarez e Serrano Pasqual<sup>21</sup>. In questo equivoco (più o meno consapevole) si è giocato infatti buona parte del dibattito sulle politiche di attivazione, almeno fino al più recente passato.

---

<sup>18</sup> Wilthagen T., 2004, The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets, in «European review of Labour and Research», n. 2. Crespo Suarez E., Serrano Pasqual A., 2005, I paradossi dell'attivazione nel discorso istituzionale europeo, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1. Eurofound, 2009, Flexicurity it takes three to tango: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/861/en/1/ef08861en.pdf>.

<sup>19</sup> Raitano M., Pisano E., 2007, Flexicurity, «La rivista delle politiche sociali», n. 2. vedi anche Sartori A., 2007, *Esiste un modello scandinavo? Un confronto sulle riforme del lavoro in Svezia e Danimarca*, La Rivista delle Politiche Sociali, n. 2.

<sup>21</sup> Beck U., 2000, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Torino, Einaudi.

<sup>20</sup> Amoroso, B., 2008, *Tra luci e ombre. La positiva eccezione nordica*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4.

<sup>21</sup> Crespo Suarez E., Serrano Pasqual A., 2005, *I paradossi dell'attivazione nel discorso istituzionale europeo*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1.

Per utilizzare una celebre espressione di Beck<sup>22</sup>, finita l'epoca dei grandi interventi Keynesiani, l'irruzione "della flessibilità nel fortino del lavoro dipendente" è stata accompagnata negli ultimi due decenni da politiche del lavoro che hanno agito in particolare sul versante della offerta, con l'obiettivo di stimolare l'occupabilità dei lavoratori rispetto alle nuove condizioni dei mercati del lavoro, più instabili rispetto al ciclo fordista e caratterizzati da una crescente espansione degli impieghi a bassa retribuzione nei servizi soprattutto. Secondo l'idea che occorresse intervenire per adeguare la qualità e la quantità del lavoro alle richieste del mercato, le funzioni dei sistemi di welfare sono passate dalla centralità degli effetti de-mercificanti, per dirla con Esping-Andersen<sup>23</sup> alla promozione di soluzioni tese a stimolare occupazione e possibilità di accesso al lavoro, anche al prezzo di impieghi più instabili. A questo tipo di orientamenti possiamo certamente ricondurre le cosiddette politiche di workfare, con un'aggiunta tuttavia: l'esplicita riduzione della spesa sociale<sup>24</sup> in un quadro di progressiva destrutturazione dei rapporti di lavoro standard.

Guardando a distanza gli effetti di tali politiche possiamo dire che esse hanno certamente stimolato l'inclusione lavorativa delle fasce più svantaggiate, sebbene al prezzo di rapporti di lavoro mal remunerati e comunque soggetti a instabilità perdurante. Al tempo stesso hanno però contribuito a mantenere bassi i redditi da lavoro, con una incidenza sull'accrescersi delle disuguaglianze sociali, anche in presenza di alti tassi di partecipazione al mercato del lavoro, come mostra chiaramente l'esperienza inglese. Se prendiamo come termine di paragone proprio il Regno Unito (il caso paradigmatico dell'implementazione di certi programmi, anche per l'essere stato il primo in Europa ad averli sviluppati), il criterio dominante del *workfare* rimane l'obiettivo della rapida ricollocazione nel lavoro e della riduzione della spesa in assistenza<sup>25</sup>. Non a caso il tipo di formazione erogata, di breve periodo, risponde alla necessità di garantire il re-inserimento repentino nel lavoro dei soggetti più deboli nel mercato del lavoro. In questo quadro, il punto critico è la presenza di una altra forma di dipendenza che tende a delinearci. Nell'incrocio tra basse qualifiche di partenza e collocazione instabile nel mercato del lavoro, da una parte, il problema della dipendenza si tramuta in quello della ricaduta nell'assistenza. Paradossalmente le politiche di workfare, sebbene finalizzate a ridurre al minimo la dipendenza del disoccupato dall'intervento pubblico, finiscono poi per riprodurre una diversa forma di dipendenza che rimanda alla scarsa capacità del procedimento di attivazione di abilitare il soggetto, accompagnandolo verso una occupazione più stabile<sup>26</sup>. Diverso è il discorso di quelle

---

22 Beck U., 2000, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Torino, Einaudi.

23 Esping-Andersen G., 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.

24 Mingione E., Pugliese E., 2010, *Il Lavoro*, Roma, Carocci.

25 Ciarini A., 2008a, Dal workfare al welfare to work. Il mutamento delle politiche di attivazione nel Regno Unito, in Colasanto M. Lodigiani R. (a cura di), *Welfare possibili. Tra workfare e learnfare*, Milano, Vita e Pensiero.

26 Paci M., 2005: *Nuovi lavori, nuovo welfare, Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna, Il Mulino.

26 Ciarini A., 2008a, Dal workfare al welfare to work. Il mutamento delle politiche di attivazione nel

politiche che puntano a una formazione di più lungo periodo - finalizzate ad abilitare la persona, accrescendone i margini di capacitazione<sup>27</sup> - e al riconoscimento non di sole responsabilità individuali per la mancata partecipazione al lavoro, ma anche di condizioni di contesto (la domanda di lavoro) sulle quali agire per favorire più duraturi inserimenti.

### ***1.3 Riforme del welfare e partenariati locali. Tendenze di mutamento***

Declinata in questo modo, la questione della promozione dell'attivazione si trova in un rapporto di concatenazione diretta con le politiche tese ad accrescere le skills professionali, le possibilità di scelta e di padroneggiamento dell'individuo della propria situazione. Ma oltre a questo c'è di più. Non solo si tratta di agire sui requisiti dell'offerta di lavoro, ma anche su quella domanda, sostenendo l'occupazione e anzi intervenendo per crearla, come accennato in precedenza. Qualunque strategia abilitante non può fare a meno di interessare anche le azioni tese a favorire la crescita economica, come prerequisito di un contesto istituzionale favorevole alla stabilità lavorativa.

Rispetto al passato si tratta di superare non solo concezioni troppo stigmatizzanti dell'intervento sociale, ma anche quelle versioni più edulcorate che hanno fortemente circoscritto l'azione stabilizzatrice del welfare, alla promozione delle sole condizioni di competitività economica. Questo non significa certamente tornare tout court ai vecchi dispositivi dell'intervento pubblico, così come l'abbiamo conosciuti nel ciclo fordista. Occorre fare i conti con cambiamenti che hanno comunque mutato la geografia dei bisogni e le caratteristiche delle strategie di sviluppo. L'esperienza dei Patti territoriali in Italia non ha prodotto i risultati auspicati. Per varie ragioni, tra cui l'eccessiva frammentazione e disarticolazione negli obiettivi, la mancanza di forme di regia da parte dei livelli amministrativi centrali e la sostanziale assenza di vincoli strategici nella costruzione dei tavoli tematici locali, questi strumenti (che tanto interesse hanno suscitato alla metà degli anni Novanta e anche più avanti) hanno solo in parte intaccato le condizioni del ritardo economico e del mancato sviluppo delle aree interessate.

Di fronte a tali problematiche occorre interrogarsi sui limiti di certe architetture istituzionali. Ma la risposta è allora il ritorno ai vecchi strumenti di gestione centralizzata? In realtà possiamo pensare di cambiare direzione, ma senza dismettere del tutto metodologie che possono comunque rivelarsi utili, specie se riferite ai tentativi di mobilitazione ispirati alla condivisione di scelte strategiche per i territori. Da questo

---

Regno Unito, in Colasanto M. Lodigiani R. (a cura di), *Welfare possibili. Tra workfare e learnfare*, Milano, Vita e Pensiero.

<sup>27</sup> Barbier J. C., 2005, Citizenship and the activation of social protection : a comparative approach, in Goul Anersen J., Guillemard A. M., Jensen H., Pfau-Effinger B., *The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*, Bristol, The Policy Press University of Bristol. Lodigiani R., 2008, *Welfare attivo. Apprendimento continuo e nuove politiche del lavoro in Europa*, Trento, Erickson.

punto di vista, se si fa strada oggi l'idea che lo sviluppo non possa essere solo lasciato alle coalizioni locali, per una ripresa di attenzione verso nuove strategie e nuove politiche industriali maggiormente ancorate anche a una regia nazionale, è comunque con il territorio e con i suoi reticoli di attori che occorre fare i conti. E' in questo quadro, d'altra parte, che le parti sociali, le organizzazioni sindacali, gli attori associativi e della società civile entrano in coalizioni più complesse, all'interno delle quali si possono dare situazioni le più diverse tra loro. Da casi in cui la cooperazione locale dà adito a soli processi distributivi (replicando in piccolo le stesse forme assistenzialiste che si pensava di superare), a situazioni in cui effettivamente si riesce a condividere istanze più generali, tese a produrre innovazione in varie direzioni: tecnologica, relazionale, civica, produttiva<sup>28</sup>. Il punto allora non è tanto tornare alla centralizzazione (peraltro non scevra da particolarismi assistenziali), bensì rimuovere le condizioni che spesso influiscono sul perpetuarsi del particolarismo a livello locale.

Ma la spinta al decentramento trova anche altre ragioni, legate alle trasformazioni del welfare. Come sostiene Ferrera<sup>29</sup>, dalla centralizzazione tipica della fase di massima espansione del welfare fordista siamo rientrati in un nuovo corso di riorganizzazione territoriale delle politiche sociali, in cui rispetto alla precedente supremazia dello Stato nazionale, tende a sostituirsi un crescente attivismo degli enti e delle comunità locali nell'organizzazione di nuovi mix plurali di offerta.

Per un altro verso sono le trasformazioni stesse dell'azione sindacale nelle società contemporanee a spingere queste organizzazioni verso un crescente presidio dei livelli di contrattazione e concertazione locali. Dalla centralità della grande fabbrica fordista e del rapporto di lavoro a tempo indeterminato come figure tipo, idealtipiche, sempre più assistiamo a cambiamenti che implicano un mutamento quantitativo e qualitativo della domanda di rappresentanza sindacale. Sempre più per i sindacati emerge la necessità di ricalibrare le funzioni di rappresentanza non solo nel perimetro della fabbrica e dei luoghi di lavoro, ma anche in quello della cittadinanza nei confronti dei soggetti che reclamano rappresentanza e cittadinanza sociale (pensiamo ai lavoratori migranti) o di quelli che solo in parte vi sono inclusi (giovani disoccupati, lavoratori precari). Sono tutti campi questi, in cui le organizzazioni sindacali possono intervenire, nell'ottica di una tutela capace di estendersi a aspetti delle biografie lavorative che si fanno sempre più importanti, come la formazione, l'inserimento nel mercato del lavoro, e la tutela dei diritti di cittadinanza. E' su questi aspetti, d'altra parte, che anche le nuove politiche di welfare tendono ad agire nell'intreccio di decentramento, programmi di abilitazione, creazione di nuova occupazione, sviluppo e coesione sociale.

---

<sup>28</sup> Staniscia B., 2003, *L'Europa dello sviluppo locale. I patti territoriali per l'occupazione in una prospettiva comparata*, Roma, Donzelli. Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H., 2004, *Changing Governance of Local Economies. Responses of European Local Production Systems*, Oxford, Oxford University Press.

<sup>29</sup> Ferrera M., 2005, *The boundaries of welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford, Oxford University Press. Ferrera M., 2008, *Dal welfare state alle welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3.



## 2. Il caso italiano

### 2.1 Parti sociali, Patti sociali e dialogo sociale in Italia

Accanto quindi alla contrattazione e alla rappresentanza sui luoghi di lavoro possiamo mettere in evidenza un nuovo ambito di radicamento sindacale che soprattutto a livello locale tende a saldarsi con i processi di governo del welfare e dello sviluppo. Su questi aspetti innovativi (ma non in opposizione alle tradizionali forme di rappresentanza sindacale) si è da tempo sollevata una crescente attenzione<sup>30</sup>. Questi cambiamenti riguardano pratiche concertative più orientate alla ricerca di un confronto localizzato (a livello di territorio e di tematiche) e maggiormente consensuale tra le parti in causa. Come sostiene Regalia<sup>31</sup> con particolare riferimento al ruolo delle organizzazioni sindacali, sia questo riferito alla partecipazione a organi consultivi, al raggiungimento di protocolli d'intesa, alla programmazione partecipata delle politiche sociali (all'interno delle si trovano a interagire anche gli attori del terzo settore, come previsto dalla nuova normativa sull'assistenza) o alla definizione di accordi in materia di politiche formative e del lavoro, fino ai Patti territoriali, ai contratti d'area ed ad alcune esperienze di bilateralità, la cooperazione decentrata tra parti sociali e istituzioni (locali e regionali) costituisce ormai una sorta di prerequisito per l'attuazione delle politiche, divenendo nei casi più dinamici la via per sperimentare soluzioni più innovative.

Sulle ragioni della loro diffusione molti autori<sup>32</sup> sottolineano l'utilità che questi approcci possono avere nella prevenzione dei conflitti e nella responsabilizzazione di tutti gli stakeholders territoriali di fronte alla necessità di vincolare i partecipanti alle decisioni assunte. In secondo luogo, il coinvolgimento dei diversi punti di vista risponde al crescente bisogno di integrazione delle politiche stesse, ossia di inquadrare i problemi secondo prospettive distinte all'interno di una visione comune costruita nel corso dell'interazione tra i partecipanti. I programmi di politiche pubbliche richiedono infatti misure che al tempo stesso mettano insieme competenze di tipo economico, sociale, urbanistico, sanitario, ambientale. Da qui la necessità di coinvolgere istanze e punti di vista differenti, sia al livello dell'amministrazione locale, che del tessuto associativo e produttivo del territorio.

Ma che cosa implica in termini concreti questo mutamento? Quali sono gli esiti visibili di una tale riconfigurazione? In effetti, in questi processi la qualità delle relazioni

---

<sup>30</sup> Perulli P., 2004, *Patti senza spada: le nuove politiche pubbliche*, in «Quaderni di rassegna sindacale», n. 3. Regalia I., 2008, *L'azione del sindacato a livello territoriale*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4. Bobbio L., 2004, *La concertazione diffusa nelle politiche patrizie*, «Quaderni di rassegna sindacale», n. 3.

<sup>31</sup> Regalia I., 1997, (a cura di): *Regioni e relazioni industriali in Europa. Potenzialità e limiti di un livello intermedio di regolazione sociale*, Milano, Franco Angeli.

<sup>32</sup> Bobbio L., 2004, *La concertazione diffusa nelle politiche patrizie*, «Quaderni di rassegna sindacale», n. 3. Donolo C., 2005, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione dei beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in «Stato e Mercato», n. 1.

cooperative, la loro capacità di coniugare l'espressione di istanze particolari insieme con obiettivi generali, diventa il vero fattore cruciale. Da questo punto di vista, fuori da ogni schematizzazione troppo vincolante, sono le caratteristiche dei contesti locali a influire sul tipo di risultati. Essendo gli esiti rimessi a dinamiche più micro-situate, ogni regione, ogni livello sub-regionale, gode di margini di autonomia nella definizione dei network che si ripercuotono in output altamente diversificati. E' d'altro canto questa variabilità che rappresenta la parte più interessante e più difficile da sondare.

Alla luce di quanto appena detto possiamo leggere i cambiamenti che hanno investito due aree delle relazioni industriali italiane che stanno acquisendo crescente importanza, accanto alla contrattazione in azienda e ai patti di concertazione centralizzati. Quello della bilateralità e le varie forme di concertazione locale sui temi dell'assistenza e del welfare locale.

Per quanto riguarda il primo ambito, diciamo subito che il mondo degli enti bilaterali è popolato di realtà organizzate su scale di diversa grandezza: settoriale, categoriale. Tutte però sono accomunate dall'essere derivate dalla contrattazione tra le parti sociali. Anche la storia e il tipo di evoluzione seguiti dai diversi enti sono diversi, così come il tipo di prestazioni via via introdotte. In linea generale possiamo dire che le prime esperienze bilaterali settoriali e categoriali di una certa rilevanza - arrivate bene organizzate ad oggi - si sono avute in Edilizia e in Agricoltura a partire dagli anni '50<sup>33</sup>. In seguito si sono aggiunte formazioni interconfederali, grosso modo dagli anni '80, la principale delle quali è senz'altro l'ente bilaterale del settore artigiano<sup>34</sup>.

In tale pluralità di articolazioni organizzative gli enti bilaterali hanno assolto a diverse funzioni integrative e solidaristiche (non contando le innovazioni più recenti, su cui si tornerà dopo). In settori produttivi caratterizzati da elevata frammentazione territoriale e produttiva - come il caso dell'artigianato, dell'edilizia - strutturale ricorso al lavoro instabile, flessibile, gli enti bilaterali hanno permesso la copertura di bisogni e trattamenti altrimenti difficilmente esigibili, perché non coperti dai contratti collettivi di lavoro. Detto in altri termini, con gli enti bilaterali le parti sociali si siano adoperate per la costruzione di assetti contrattuali in cui, accanto alla cornice del contratto collettivo, fossero previste erogazioni integrative per la piena applicazione dei contratti e la salvaguardia dei diritti connessi alla retribuzione: obblighi retributivi derivanti dal contratto di lavoro, ammortizzatori sociali, prestazioni mutualistiche a decorrere dai termini previsti dalle indennità assicurative, assistenza sociale supplementare per il lavoratore e la famiglia.

Con il tempo la bilateralità è andata ampliando le proprie prerogative, secondo patti e accordi che hanno travalicato la sola dimensione settoriale o territoriale. Dagli accordi interconfederali del 1992/1993, alla legge 30 del 2003, dall'avvio nel 2004 dei Fondi

---

<sup>33</sup> Nell'edilizia le prime forme di mutualizzazione risalgono ai primi del Novecento, quando era ancora la base mutualistica a costituire il cuore dell'azione sindacale (di mestiere).

<sup>34</sup> Per una più ampia trattazione delle funzioni assunte storicamente dagli enti bilaterali nel settore artigiano si rimanda all'ultimo rapporto Isfol, 2009, Rapporto Isfol, Roma. In prospettiva storica e comparata-settoriale sono i lavori di Bellardi sul settore edile e quello di Leonardi a costituire i lavori di maggiore approfondimento sull'evoluzione della bilateralità in Italia.

interprofessionali per la formazione continua dei lavoratori<sup>35</sup> al protocollo sul welfare del 2007, fino alla riforma degli assetti contrattuali del 2009, alla legge 2/2009 di conversione del decreto anticrisi e, ultimo ma non meno importante, all'accordo Stato-Regioni sugli ammortizzatori sociali in deroga, ogni grande accordo o riforma ha interessato gli enti bilaterali. Dalle originarie funzioni integrative si assiste a un ampliamento dei campi di intervento degli organismi bilaterali nella formazione continua e altresì - per alcuni settori, per esempio l'artigianato e l'edilizia e alcune regioni: Veneto, Emilia, Lombardia - anche nella gestione del mercato del lavoro e nel sostegno alla competitività delle economie locali nei nuovi scenari della crisi internazionale.

Per quanto riguarda l'altra area di espansione della rappresentanza sindacale, non meno rilevanti trasformazioni sono in corso. Si tratta, di fatto, di un campo in cui già dagli anni Ottanta e poi via via con il farsi delle riforme delle politiche sociali (su tutte quella dell'assistenza nel 2000) e sanitarie, i sindacati formalizzano accordi, firmano protocolli, partecipano alla programmazione degli interventi, in una duplice veste peraltro: quello di essere organizzazioni di rappresentanza di chi nel settore terziario dell'assistenza lavora (da qui i rapporti non sempre facili con le realtà del terzo settore organizzato, le cooperative sociali in particolare, le principali beneficiarie dei processi di esternalizzazione) e di chi invece usufruisce dei servizi, in particolare questo attraverso le organizzazioni dei pensionati, per i quali i problemi della non autosufficienza e della cura sociale e sanitaria sono aspetti cruciali dell'azione di radicamento. Anche qui possiamo anticipare che la realtà degli accordi e delle pratiche di concertazione presentano un elevato grado di variabilità, con una accentuata divaricazione tra i diversi contesti regionali - a volte sub-regionali - che vi sono implicati.

Ricapitolando, possiamo dire che si tratta di due ambiti certamente distinti e rispondenti a logiche diverse, ma accomunati da alcune caratteristiche che portano ad amplificare la rilevanza del livello regionale e sub-regionale, per fattori interni alle dinamiche di contrattazione territoriale e altresì per la debolezza dei quadri di regolazione nazionali delle policy. Sia questo relativo al lavoro o alle politiche sociali, mancano in Italia (a differenza di molti altri paesi europei) ordinamenti omogenei in grado di coordinare una regia nazionale con lo sviluppo di pratiche locali attive e passive. Anche per questo motivo i livelli sub-nazionali acquisiscono centralità.

Nelle politiche del lavoro l'ordinamento italiano è, come noto, ripartito tra competenze nazionali agenti soprattutto sugli ammortizzatori sociali e competenze regionali e sub-regionali in materia di politiche attive e formazione. A questa frammentazione di tipo verticale, va aggiunto il carattere categoriale di interventi passivi (nazionali) diretti a coprire solo una porzione minoritaria di forza lavoro, lasciando al margine la gran parte degli occupati nelle piccole imprese. Tutto ciò in mancanza altresì di misure dedicate assistenziali (reddito minimo, reddito di ultima istanza etc..) per coloro che sono esclusi

---

<sup>35</sup> Con la costituzione dei Fondi interprofessionali, alle imprese viene consentito di destinare la quota dello 0,30% dei contributi previdenziali, per la formazione continua dei propri dipendenti a livello aziendale, settoriale o territoriale.

o non possono accedere alle misure ordinarie, con il risultato di scaricare sugli stessi ammortizzatori sociali compiti e finalità impropri.

La legge 2/2009, così come l'accordo Stato-Regioni sugli ammortizzatori sociali in deroga, costituiscono un primo passo in direzione di una riforma nazionale, con il contributo peraltro degli enti bilaterali<sup>36</sup> e in generale delle parti sociali nella definizione di nuove misure attive. Resta il fatto che l'estensione delle indennità (agli apprendisti, ai parasubordinati, ai sospesi o licenziati) con la possibilità di erogare in deroga, mantiene un carattere di provvisorietà. Pur notando importanti novità (su questo torneremo nel prossimo paragrafo), rimangono peraltro ancora forti differenziazioni di trattamento tra tipici e atipici, tra inclusi ed esclusi, su cui occorrerà certamente intervenire anche in futuro. Secondo quanto messo in evidenza dalla Banca d'Italia<sup>37</sup>, anche dopo l'introduzione della nuova normativa si stimano in 1.6 milioni i lavoratori dipendenti o parasubordinati non aventi ancora diritto ad alcun trattamento in caso di sospensione o cessazione del rapporto di lavoro.

Ma non è solo una questione di accesso ai trattamenti a preoccupare. Sono le stesse modalità di concepire le politiche attive e di formazione tra le regioni a richiedere una azione di messa a sistema, pena il consolidarsi di ulteriori divergenze. Pur nel rispetto di scelte che competono alle amministrazioni regionali, come nel caso dell'opzione in favore dei voucher o al contrario della regolazione pubblica dell'offerta (di formazione) si avverte la necessità di una armonizzazione che passi non necessariamente dall'imposizione di un unico modello valido per tutti, ma dall'affinamento di metodologie d'azione che comunque veda implicata anche una strategia nazionale. Lo stesso discorso vale per i sistemi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, suscettibili di applicazioni assai differenziate a seconda delle regioni (centralità accordata ai Centri per l'Impiego?, alle agenzie del privato? agli enti di formazione?).

Lo stesso grado di disomogeneità lo si può riscontrare nel campo delle politiche sociali, forse anzi in misura maggiore rispetto al lavoro, destinatario, complice la crisi, di interventi che nell'ultimo anno hanno quanto meno tentato di allargare il ventaglio dei dispositivi passivi e attivi. L'implementazione della 328/2000 (la grande riforma dell'assistenza che sulla carta aveva l'ambizione di ridisegnare il sistema di welfare italiano) ha invece risentito non solo di mancanza di fondi, ma anche di una forte tendenza alla differenziazione interna -per vari motivi, primo tra tutti, la riforma del titolo V della Costituzione - che di fatto ha spostato l'asse di riferimento dalla vocazione municipalista della normativa assistenziale verso un crescente regionalismo, senza però efficaci meccanismi di perequazione gestiti dal centro. La mancata approvazione dei Liveas testimonia l'assenza di regia nazionale, sfociando in un

---

<sup>36</sup> Il riferimento va qui in particolare all'estensione dell'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti normali ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali (in possesso di precisi requisiti: almeno 2 anni di contribuzione, almeno un anno di versamento dei contributi nel biennio precedente, stato di disoccupazione) attraverso l'intervento integrativo degli enti bilaterali (nella misura del 20%).

<sup>37</sup> Banca d'Italia. 2009, Relazione annuale, Roma, <http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relann/rel108/rel108it>

crescendo di soluzioni regionali molto diverse tra loro. E' dunque a questo livello che occorre attirare l'attenzione per cogliere gli elementi di novità che comunque vanno emergendo e che vedono le parti sociali implicate nella stipula di accordi, protocolli per l'introduzione di misure innovative nel campo dell'assistenza.

## ***2.2 Bilateralità, formazione professionale e ammortizzatori sociali. Territori e settori di fronte alla crisi***

L'attenzione riservata alla bilateralità è andata via via crescendo di intensità nelle relazioni industriali italiane in parallelo alla stipula dei principali Patti sociali e riforme del diritto del lavoro che hanno attraversato gli ultimi quindici anni grosso modo. Il risultato è un progressivo, quanto costante (ancorché non scevro da contrasti tra le parti sociali), ampliamento delle sue funzioni dai settori che per primi l'hanno sperimentata e praticata (l'edilizia, l'agricoltura, l'artigianato) e, parimenti, dalle sue forme di intervento più tradizionali (integrazioni al reddito, indennità, assistenza integrativa, attuazione dei contratti collettivi), verso ambiti inediti: la gestione del mercato del lavoro, l'ampliamento del welfare integrativo di categoria e territoriale, il controllo e il monitoraggio in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, il sostegno alla competitività dei territori di riferimento. Gli ultimi accordi da menzionare: la riforma degli assetti contrattuali del gennaio 2009, la legge 2/2009 e l'accordo Stato-Regioni sugli ammortizzatori in deroga hanno agito in tale direzione. Ma se nel primo caso - quello della riforma degli assetti contrattuali - il testo si è limitato a demandare alla contrattazione lo sviluppo degli enti bilaterali a sostegno di più ampi interventi di welfare integrativo, sono la legge di conversione del decreto anticrisi e l'accordo Stato-Regioni ad avere indotto l'allargamento più denso di implicazioni per la bilateralità, non senza aspetti ancora da chiarire e contrasti tra le stesse parti sociali.

Ma procediamo con ordine e vediamo nel dettaglio gli sviluppi in questione e soprattutto gli effetti suscitati a livello di accordi tra istituzioni e parti sociali. Come è ormai noto, con la legge 2/2009 si è innanzitutto disposto che i Fondi interprofessionali possano destinare interventi e risorse (sebbene di carattere temporaneo ed eccezionale, come è scritto nel testo legislativo) a sostegno del reddito dei lavoratori, anche di quelli inquadrati in rapporti di lavoro di apprendistato o a progetto. Rispetto alle funzioni originarie dei Fondi interprofessionali si tratta certamente di un cambiamento di rotta significativo, in più direzioni: il sostegno al reddito e l'inclusione nel gruppo dei beneficiari dei lavoratori cosiddetti non standard. L'ultima legge finanziaria ha prorogato anche per il 2010 la possibilità per i Fondi di operare in deroga, con la previsione di un ulteriore concorso (nei limiti delle risorse disponibili) al trattamento spettante ai lavoratori dipendenti da datori di lavoro iscritti Fondi. Siamo di fronte a uno snaturamento dei Fondi interprofessionali? Sicuramente siamo di fronte alla previsione di un ambito di intervento che fuoriesce dai confini originari. Vedremo nel tempo se la misura avrà carattere temporaneo, di contrasto alle emergenze poste dalla crisi o se si tradurrà in una stabilizzazione. Il problema, ammesso che il processo si stabilizzerà, è

semmai individuare adeguati meccanismi di interazioni con le agenzie che già operano su questo ambito.

Ma le innovazioni non si fermano qui. L'accordo Stato-Regione sugli ammortizzatori in deroga prevede la possibilità di usufruire di un'erogazione integrativa pari al 20% dell'importo totale da parte degli enti bilaterali (previsti dal contratto collettivo di lavoro). Si tratta di una innovazione di fronte alla quale occorre ragionare con attenzione. Da una parte infatti si riconosce una erogazione supplementare che può utilmente costituire un elemento di crescita dei livelli di protezione del reddito. Dall'altra, però, non vanno misconosciute le difficoltà dovute alla diversa presenza degli enti bilaterali sul territorio, con il pericolo del consolidamento di una ulteriore segmentazione. D'altra parte, non in tutti i settori sono presenti gli enti bilaterali. Restano, dunque, limiti e potenzialità. Ma su questo torneremo più avanti.

Il volume complessivo mobilitato dall'accordo è di considerevole entità: più di 5 miliardi di euro a carico dello Stato (ma con risorse stornate dal Fondo Aree Sottoutilizzate) e 2,6 miliardi circa a carico delle regioni. Sebbene si possa discutere circa le modalità di reperimento dei fondi, in particolare nei canali nazionali, è interessante notare come all'accordo abbia seguito nel 2009 una ampia serie di intese tra le regioni e le parti sociali, con l'effetto di un non scontato processo cumulativo di nuove politiche passive e attive.

Tutte le regioni hanno proceduto alla stipula di accordi con le parti sociali per l'implementazione delle innovazioni in corso, le quali sebbene anche molto differenziate tra loro (nei beneficiari, nelle procedure, nei rapporti istituzionali, nelle misure e nei collegamenti tra politiche attive e indennizzazioni passive) concorrono tutte all'ampliamento degli ammortizzatori sociali verso platee assai più ampie di lavoratori.

Un monitoraggio della CISL<sup>38</sup> sugli accordi tra Stato e regioni evidenzia uno sblocco di risorse finanziarie per il 2009 di 825,4 milioni di euro, di cui 151,4 come anticipo in Febbraio e 674 in Maggio. Di questi ultimi 418 milioni sono stati destinati alle regioni del Centro-Nord e 256 al mezzogiorno. Per quanto riguarda il ruolo riconosciuto agli enti bilaterali lo stesso monitoraggio rileva una situazione a macchia di leopardo. A regioni nelle quali non si identificano specifiche funzioni da assegnare a questi organismi, rimandando le procedure ad accordi sindacali aziendali, a cabine di regia che impegnano la regione e le province (come in Emilia-Romagna), ve ne sono altre che gli riconoscono responsabilità operative-procedurali. Le più ampie attribuzioni di responsabilità si ritrovano nelle Marche, dove si stabilisce che gli accordi possano essere stipulati presso gli enti bilaterali (oltre alle sedi sindacali e datoriali). Per quanto riguarda le imprese artigiane è direttamente l'ente bilaterale regionale dell'artigianato (EBAM) a provvedere all'avvio delle domande alla Direzione Regionale del Lavoro. L'EBAM è inoltre coinvolto nel monitoraggio delle azioni intraprese, di concerto con la Regione e Italia Lavoro. Anche in Friuli Venezia Giulia e in Liguria gli accordi possono

---

<sup>38</sup> Lauria F., Ricciardi L. (a cura di) *Monitoraggio accordi regionali sugli ammortizzatori in deroga e la gestione della crisi* (aggiornato a dicembre 2009) in [www.cisl.it/osservatoriomdl](http://www.cisl.it/osservatoriomdl)

essere stipulati presso gli enti bilaterali. Per il resto, il Veneto si limita a prevedere interventi coordinati con i Fondi interprofessionali e gli enti bilaterali. Sulle forme gestionali la variabilità è abbastanza ampia, ma a ben vedere non si tratta di un aspetto dirimente. Più rilevanti sono le caratteristiche dell'espansione dei benefici degli ammortizzatori sociali in deroga. Rimane un processo di innovazione che procede in ordine sparso, con problemi certamente di sistematicità e differenziazione regionale. Di positivo per gli ulteriori sviluppi futuri c'è la parte relativa alle nuove politiche attive del lavoro che le regioni (complice il fatto di utilizzare fondi provenienti dal FSE) stanno implementando, di concerto con le parti sociali.

Tutti i processi che si stanno attivando hanno certamente effetti problematici, anche per l'impatto delle urgenze che stanno interessando i tessuti socio-economici dell'economia italiana (soprattutto quella diffusa delle piccole e medie imprese). Certo è che nella misura in cui si potrà arrivare a un consolidamento e armonizzazione dei dispositivi fin qui sperimentati, si potrebbe anche contribuire alla tanto auspicata (ma mai raggiunta) riforma degli ammortizzatori sociali. Tutto ciò ovviamente ad alcune condizioni e scelte politiche conseguenti, tanto nel riconoscimento (allargamento) di diritti fin'ora garantiti solo a porzioni minoritarie di lavoratori, quanto nella diffusione degli enti in funzione integrativa, là dove la loro presenza è meno radicata.

In effetti, è su questo terreno che si giocano le sorti e le possibilità offerte dalla bilateralità, come esito della contrattazione tra le parti e della visione riformatrice indotta dalle istituzioni. Vista in questa prospettiva, la promozione della bilateralità, che pure può rappresentare un utile strumento di intervento attivo nel mercato del lavoro, non può certo poggiare sul mancato intervento pubblico. Al contrario la sua valorizzazione passa per il sostegno a funzioni integrative all'interno di un quadro coerente e sufficientemente ampio di interventi, soprattutto in materia di protezione del lavoro, garantiti dalle autorità pubbliche.

Tutti i processi che si stanno attivando hanno certamente effetti problematici, anche per l'impatto delle urgenze che stanno interessando i tessuti socio-economici. Certo è che nella misura in cui si potrà arrivare a un consolidamento e armonizzazione dei dispositivi fin qui sperimentati, si potrebbe anche contribuire alla tanto auspicata (ma mai raggiunta) riforma degli ammortizzatori sociali. Tutto ciò ovviamente ad alcune condizioni e scelte politiche conseguenti, tanto nel riconoscimento (allargamento) di diritti fin'ora garantiti solo a porzioni di lavoratori, quanto nella diffusione degli enti in funzione integrativa, là dove la loro presenza è meno radicata.

In effetti, è su questo terreno e suo incontro con la domanda sociale che si giocano le sorti e le possibilità offerte dalla bilateralità, come esito della contrattazione tra le parti e della visione riformatrice indotta dalle istituzioni. Vista in questa prospettiva, la promozione della bilateralità, che pure può rappresentare un utile strumento di intervento attivo nel mercato del lavoro, non può certo poggiare sul mancato intervento pubblico. Al contrario la sua valorizzazione passa per il sostegno a funzioni integrative all'interno di un quadro coerente e sufficientemente ampio di interventi in materia di protezione sociale e del lavoro, garantiti dalle autorità pubbliche.

Ciò pone l'esigenza di immaginare strumenti concertativi di nuova generazione che guardino alle esperienze già in corso in ambito territoriale e alle esperienze maturate in ambito europeo.

### ***2.3 Esperienze pratiche di concertazione sociale e territoriale in Italia***

Quello della contrattazione sociale è divenuto negli ultimi anni uno dei terreni di sperimentazione e rinnovamento delle prassi sindacali tra i più interessanti e denso di implicazioni. Già in precedenza abbiamo detto dell'importanza che a livello regionale e sub-regionale hanno assunto i protocolli, le intese tra le istituzioni e le parti sociali per l'avvio e l'implementazione delle riforme in campo socio-economico. Da qui nel tempo la contrattazione è andata allargandosi agli interventi in materia di welfare locale, sanità, tariffe e servizi, emergenze sociali, contrasto alla povertà, inclusione sociale, diventando quasi una condizione imprescindibile dei processi di governo delle politiche pubbliche. A parte il funzionamento dei grandi istituti assicurativi, su cui peraltro è addirittura precedente l'attività di concertazione centralizzata, tutte le materie assistenziali e di cittadinanza sono investite da crescenti processi concertativi. Non più centralizzati, né tesi alla rappresentanza negli organi di controllo come è stato per i grandi enti previdenziali in passato, ma giocati sul territorio secondo interazioni che sfuggono alle forme tipiche della concertazione con la "C maiuscola" come l'ha definita Bobbio (2004) e con esiti non incardinabili entro schemi precostituiti. In una situazione quasi ancora in via di sperimentazione, data l'ampiezza di temi concertati e la diversità nell'intensità con cui protocolli e accordi vengono siglati nelle diverse aree del paese, siamo di fronte a un campo che ancora attende di essere sottoposto a sistematizzazione. Diversi sono i gradi di complessità delle intese, così come diversa è la profondità e la qualità delle politiche concertate. Poco sappiamo poi dell'effettiva attuazione degli accordi. In generale possiamo dire che a un Centro-Nord ricco di esperienze e altresì di soluzioni innovative (che spesso riempiono il vuoto dell'inerzia stagnante delle riforme condotte dal livello nazionale), si contrappongono realtà del mezzogiorno che ancora faticano a trovare coalizioni cooperative capaci di generare innovazione, con alcune eccezioni tuttavia. Regioni come la Campania, più di recente la Puglia, hanno in effetti irrobustito le pratiche e soprattutto gli esiti delle scelte concertate. Il quadro oggi risulta ancora più complesso perché se negli scorsi la contrattazione sociale ha essenzialmente accompagnato i piani di riordino del welfare locale (per l'impulso dato soprattutto dalla riforma dell'assistenza nel 2000), in questo momento gli effetti della crisi contribuiscono a modificare la natura e l'intensità dei bisogni, in qualche modo a cambiare l'agenda delle riforme stesse.



### 2.3.1 I contenuti della contrattazione sociale

Sui contenuti della contrattazione sociale nel 2009 è il recente Rapporto dell'IRES CGIL<sup>39</sup> - denominato non a caso "Primo Rapporto sulla Contrattazione Sociale Territoriale" - a offrire un quadro di massima su cui poi fare approfondimenti. Innanzitutto, si sostiene nel Rapporto (*Ivi*, p. 9), pur avendo il carattere spesso emergenziale (data la crisi) le risposte concertate hanno mostrato soluzioni innovative. Dalla promozione di approcci integrati, tali da fare interagire insieme misure socio-assistenziali, formative, di sostegno al credito e per lo sviluppo, fino all'intervento su segmenti più tradizionali (ma non meno importanti): casa, servizi pubblici locali, asili, servizi di assistenza domiciliare agli anziani, regolarizzazione e qualificazione del lavoro di cura informale (particolarmente interessante questo in Lombardia e Emilia-Romagna), interventi socio-sanitari, vasto è il campo delle negoziazioni.

Visto l'impatto della crisi, di grande interesse sono quelle azioni di sostegno al reddito che tendono a completare i dispositivi erogati dal centro, già sottoposti a revisione con gli ammortizzatori in deroga. Questo in particolare si evidenzia nelle regioni del Nord-Est dove particolarmente forte è l'impulso dato alle nuove misure di politica del lavoro, sia con facilitazioni di tipo monetario, sia agendo sul versante dell'inserimento. Va detto che l'area "lavoro" è cresciuta di intensità nelle pratiche di concertazione un po' in tutte le regioni. Al Nord-Est raggiunge dei picchi elevati, certamente, ma non meno rilevanti sono gli accordi che si sono diffusi nelle altre aree del Centro e del Nord, in Piemonte, Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana, Marche, Umbria, soprattutto.

Sono tuttavia un po' tutte le aree delle politiche sociali ad essere interessate dagli accordi anti crisi. Certamente il lavoro costituisce la parte preponderante, ma un spazio crescente hanno assunto i tentativi di riordino della spesa sociale, spesso operati con assestamenti di bilancio, che stornano risorse aggiuntive in favore dei Piani di Zona (i documenti di programmazione della assistenza sociale territoriale) per migliorare la qualità della presa in carico delle marginalità (esenzioni dai ticket, tutela dei minori a rischio, varie misure di sostegno al reddito per i nuclei familiari disagiati). Sempre in questa ottica di grande interesse appaiono gli accordi che i sindacati siglano con organizzazioni che escono dal perimetro delle istituzioni: enti e società private, spesso operanti nell'offerta di assistenza privata, fondazioni bancarie, al fine di sviluppare capacità negoziale a vantaggio degli iscritti e altresì della cittadinanza in generale (o meglio di specifici segmenti di utenza: anziani non autosufficienti, adulti espulsi dal mercato del lavoro soprattutto).

Sono tutte azioni di piccolo taglio se paragonate alle dimensioni quantitative della domanda di assistenza contro il rischio povertà. E tuttavia meritorie di attenzione per due ordini di motivi: l'assoluta mancanza di una politica nazionale contro la povertà e l'azione di tamponamento che si mette in moto in un quadro che per i sindacati fuoriesce dai confini classici della rappresentanza del lavoro. Quella di cui stiamo parlando è una rappresentanza sindacale che tenta di guardare alla cittadinanza nel suo

---

<sup>39</sup> IRES-CGIL, 2010, 1° Rapporto sulla Contrattazione Sociale Territoriale, Roma.

insieme, lavoratori e anche non lavoratori, lavoratori standard e lavoratori non standard, lavoratori attivi e lavoratori non attivi, usciti per limiti di età dal mercato del lavoro. A ben vedere molta della contrattazione sociale che si fa sui territori riguarda proprio le politiche sociali per gli anziani, sulla spinta in parte anche della accresciuta influenza delle rappresentanze sindacali dei pensionati. In effetti se il lavoro è parte preponderante degli accordi dell'ultimo anno, ben più consolidati nel tempo sono i protocolli che i sindacati dei pensionati hanno promosso nel campo della non autosufficienza e dell'assistenza socio-sanitaria integrata. A guardare in retrospettiva vi è una quantità davvero importante di accordi riguardanti la sanità, l'integrazione socio-sanitaria, la non autosufficienza e non solo sul territorio (nell'attività di programmazione partecipata dei Comuni attraverso i Piani di Zona), ma anche a livello regionale, dove l'istituzione degli assegni di cura è via via cresciuta, anche se con una prevalenza più strutturata delle regioni del Centro-Nord (vedi Tab. 1)

Tab. 1 – *Gli Assegni di cura nelle regioni italiane*

<b>Regione</b>	<b>% popolazione over 65 coperta</b>	<b>Anno di attivazione</b>	<b>Criteri di regolazione</b>
<b>Provincia autonoma di Bolzano</b>	3-4	2007	L'assegno di cura è strettamente legato all'integrazione tra cure sociali e sanitarie, in vista della promozione della continuità assistenziale tra ospedale e domicilio. Non a caso la denominazione è: Assegno di ospedalizzazione
<b>Provincia autonoma di Trento</b>	1	2006	L'assegno è erogato in base alla situazione sanitaria, sociale ed economica della persona non autosufficiente. Nella definizione dell'importo è presa in considerazione la situazione economica del nucleo familiare complessivo.
<b>Veneto</b>	2,2	2007	L'entità dell'assegno di cura varia in base al carico di cura, alla situazione familiare e all'assistenza fornita. Verifica regionale dell'assistenza al domicilio e dell'Indicatore di Situazione Economica Equivalente (ISEE) al di sotto dei 14.992,07 euro annui.
<b>Emilia-Romagna</b>	1,9	2006	Per usufruire dell'assegno di cura l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) dell'anziano beneficiario delle cure, non deve essere superiore a 21.949 euro annui.  L'importo dell'assegno è in relazione alla gravità della condizione di non autosufficienza, alle attività socio-assistenziali stabilite dal piano di intervento.
<b>Liguria</b>	1,6	2008	L'erogazione è collegata all'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE). - valore ISEE fino 10.000 euro : 350 euro/mese - valore ISEE da 10.001 a 20.000 euro : 280 euro/mese

<b>Friuli Venezia Giulia</b>	1	2007	L'assegno di cura è destinato ai familiari o estranei (ma conviventi) che sui fanno carico dell'assistenza alla persona non autosufficiente.
<b>Lombardia</b>	0,9 (Buono sociale)	2006 (Buono sociale) 2003 (Voucher sociale e socio-sanitario)	L'importo del Buono sociale e del voucher sociale è dai comuni associati nel Piano di Zona. L'importo dei voucher socio-sanitario varia a seconda dell'intensità del bisogno e dello stato clinico del richiedente: I livelli sono tre: - 1° profilo di base, 362 euro - 2° profilo per pazienti critici/complessi, 464 euro - 3° profilo per pazienti terminali, 619 euro.
<b>Umbria</b>	0,4	2005	La regione Umbria ha prima introdotto nel 2004 l'Assegno di cura. Nel 2007 l'erogazione è stata interrotta.
<b>Toscana</b>	0,3	2006	La Toscana non istituito l'Assegno di cura. Il sostegno monetario rientra nell'assistenza domiciliare (che può comprendere prestazioni mediche, infermieristiche, riabilitative e socio-assistenziali) ma in forma indiretta. In questo caso l'utente può richiedere un assegno di assistenza, ma previa valutazione dei servizi sociali, medici di medicina generale, medici ospedalieri.
<b>Piemonte</b>	0,2	2006	L'erogazione dell'intervento è inserito in un piano socio-sanitario integrato. Il piano è stabilito in base alle condizioni di salute, abitative, reti familiari, e reddito e patrimonio dell'utente, indipendentemente da quelli dei familiari.
<b>Abruzzo</b>	>0,3	2006	La concessione dell'assegno è legata alla situazione economica e patrimoniale dell'utente, indipendentemente da quella del nucleo familiare di riferimento. Il contributo rientra in un piano individuale di assistenza sottoscritto con il servizio sociale competente.
<b>Molise</b>		2009-2010	Introdotta in via sperimentale. La concessione dell'Assegno viene condizionata a invalidità con totale e permanente inabilità lavorativa 100%.  La situazione reddituale e patrimoniale familiare non deve essere superiore a un ISEE di 15.000,00 Euro
<b>Basilicata</b>			Requisiti per l'erogazione dell'Assegno:  Condizione di non autosufficienza comprovata dalle competenti commissioni mediche per l'accertamento dello stato di invalidità e valutata dall'Unità di Valutazione Multidisciplinare (UVM) del Servizio di A.D.I.  Condizione economica del nucleo familiare della persona non autosufficiente non superiore a un valore

			<p>ISEE di 10.635,30 euro</p> <p>Tre tipi di Assegni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 240 euro se destinato alla famiglia che presta direttamente assistenza al proprio familiare non autosufficiente;</li> <li>b) 300 euro se destinato alla famiglia che si avvale, a titolo oneroso, di familiari o di assistenti familiari;</li> <li>c) 300 euro se destinato al sostegno della persona non autosufficiente, il quale provvedere direttamente all'individuazione di un assistente</li> </ul>
<b>Calabria</b>	>0,3	2003	-
<b>Sicilia</b>	>0,3	2003	L'assegno funzione come buono socio-sanitario che le famiglie possono utilizzare come trasferimento oppure per "acquistare" prestazioni domiciliari
<b>Puglia</b>	-	2007	<p>Al massimo l'erogazione può arrivare 450,78 euro mensili per un periodo non superiore a 6 mesi.</p> <p>Le risorse sono assegnate ai nuclei familiari con reddito ISEE non superiore a 7.000,00 euro. Ai destinatari di indennità di accompagnamento o assegno equivalente l'entità del buono è ridotta del 50%.</p>
<b>Sardegna</b>	-	2008	<p>I requisiti richiesti per l'erogazione sono:</p> <p>la persona da assistere deve avere una disabilità grave riconosciuta e le deve essere stato assegnato un punteggio compreso tra gli 80 e i 100 punti nella valutazione per il piano personalizzato;</p> <p>il nucleo familiare del disabile deve avere un indicatore della situazione economica equivalente ISEE non superiore a 10mila euro. Nel caso in cui il disabile costituisca nucleo a sé stante, l'ISEE non dovrà superare i 5mila euro.</p> <p>L'assegno di cura è pari a 2mila euro per un anno, ed è erogato tramite il Comune di residenza del disabile.</p>

Fonte: Lamura e Principi, 2009 e nostre elaborazioni su fonti regionali

Il quadro regionale degli assegni di cura si mostra non solo disomogeneo quanto a erogazione, ma anche rispetto ai criteri di regolazione, in particolare nella valutazione

del bisogno e nella presenza o meno di forme di compartecipazione finanziarie a carico dell'utente o della famiglia. Vi è inoltre disomogeneità quanto a finalità dei dispositivi, in alcuni casi tesi a sostenere economicamente (riconoscendola formalmente) l'assistenza familiare, in altri pensati come strumento di integrazione tra cure sanitarie (in via di de-istituzionalizzazione) e cure sociali al domicilio.

In tema di non autosufficienza il problema della differenziazione territoriale è amplificato dalla indeterminatezza che spesso si riscontra nell'erogazione del principale canale nazionale ad oggi disponibile: l'Indennità di accompagnamento. Anzi possiamo dire che il dispositivo nazionale presenta maggiori gradi di indeterminatezza rispetto agli omologhi regionali, dove quanto meno pare essersi compiuto (sebbene solo in alcune regioni) il passaggio verso meccanismi di valutazione più al passo coi tempi. Il riferimento va qui alla presenza di commissioni sociali e socio-sanitarie locali deputate alla predisposizione di piani individualizzati di intervento, sociali e socio-sanitari, all'interno dei quali far confluire l'assegno di cura. Così non è a livello nazionale, nonostante l'alta quota di finanziamento raggiunta dall'Indennità di accompagnamento, nel 2005 pari a circa 5 miliardi di euro per i soli over 65 (Micheli e Rosina, 2008) e il fatto che, di fatto, si tratti dell'unica misura assistenziale universale per gli anziani. Mancano criteri di valutazione nazionali graduati per stati di bisogno. Manca soprattutto l'aggancio a un mercato sociale della cura nel quale prevedere la possibilità di optare per diverse alternative (monetarie o in servizi) all'interno di piani individualizzati di intervento.

Si tratta di una materia, quella della non autosufficienza, sulla quale i sindacati (in particolare le organizzazioni dei pensionati e i livelli territoriali) stanno sviluppando una intensa attività di contrattazione, i cui esiti però spesso risultano depotenziati dalla frammentazione di responsabilità tra politiche nazionali e politiche regionali. In materia di regolazione vi sono tuttavia anche processi oramai consolidati trasversali ai diversi livelli sub-nazionali sui quali è bene attirare l'attenzione.

### **2.3.2 Le pratiche della contrattazione sociale. Problemi e potenzialità dell'azione sindacale nei welfare regionali**

Tra le acquisizioni di contesto con le quali la contrattazione sociale si trova a fare i conti possiamo individuare alcune direttrici di riforma comuni al contesto nazionale e sub-nazionale, anche se con alcune specificità che soprattutto a livello regionale cambiano molto il quadro di riferimento dell'azione sindacale. Ma procediamo con ordine. Nelle riforme del welfare italiano, in quelle assistenziali in special modo, va notata la tendenza oramai consolidata alla pluralizzazione delle arene del welfare locale, all'inclusione cioè di attori privati e privati sociali tanto nelle fasi di programmazione quanto in quelle di gestione (Ascoli e Ranci, 2003; Pavolini, 2004). Dal nostro punto di vista quello che è interessante rilevare è la crescente centralità acquisita dalle realtà del terzo settore sia a valle della governance (all'interno dei meccanismi concorrenziali per l'erogazione delle prestazioni), sia a monte nella rappresentanza degli interessi dei

cittadini e della domanda sociale nel policy making. A ben vedere per le organizzazioni sindacali tutto ciò può costituire un problema, soprattutto se riferito al crescente attivismo del terzo settore nelle funzioni di rappresentanza della domanda, sebbene al prezzo di un latenze “conflitto di interessi” tra logiche di erogazione (il terzo settore è il principale provider di servizi esternalizzati) e logiche programmatiche (il terzo settore è al tempo stesso il principale partner delle amministrazioni nel policy making). Ma perché tutto ciò? In primo luogo per la presenza di una legge quadro nazionale, la 328/2000, la quale se certamente indebolita nella sua concreta attuazione dalla regionalizzazione dell’assistenza in seguito alla riforma del Titolo V, molto di più ha lasciato in termini di riconoscimento della natura plurale e mista del sistema di welfare locale italiano. Ora, se esistono in certa misura pericoli di reti escludenti, di una programmazione sociale a uso di chi al tempo stesso è soggetto gestore e anche partecipe della progettazione, il ruolo del sindacato risulta di primaria importanza. Non solo perché esente dai rischi di sovrapposizione con la concreta erogazione dei servizi, ma soprattutto per favorire e garantire la partecipazione di quelle realtà associative più magmatiche (il volontariato diffuso), meno organizzate rispetto alle componenti più imprenditoriali (le cooperative sociali) e tuttavia spesso in grado di proporre soluzioni innovative a più diretto contatto con la domanda sociale.

In linea generale con la contrattazione sociale, amministrazioni e parti sociali e soggetti del terzo settore possono sperimentare soluzioni innovative, trovando legittimazione nella concertazione che altrimenti sarebbe di difficile riuscita positiva, vuoi per la debolezza del livello politico amministrativo centrale, vuoi per la resistenza di spezzoni delle società locali interessate. Su questi elementi occorre fare grande attenzione, in quanto la grande varietà di pratiche e modelli che viene avanti pone in evidenza non solo possibilità di ristrutturazione del welfare “dal basso”, ma anche l’acuirsi di divari già esistenti in passato e ora suscettibili di un ulteriore peggioramento, specialmente se riferiti al problema dell’integrazione tra le cure sanitarie e quelle socio-assistenziali. Se al Nord si assiste a un consolidamento di prassi concertative tese a rimodulare l’offerta sulla scorta di processi già avviati negli anni precedenti, concentrandosi sul miglioramento degli standard, sull’apertura a processi di più ampia partecipazione e coinvolgimento sindacale nella progettazione degli interventi, sull’ampliamento delle prestazioni, sull’abbattimento delle liste di attesa, si nota anche nelle regioni del Centro-Sud il tentativo di uscire dall’ospedalizzazione e dalla debolezza di servizi sul territorio con la concertazione. Nel Lazio, sebbene in una situazione di forte criticità, in particolare per quanto riguarda il comparto sanitario, le organizzazioni sindacali hanno accompagnato e richiesto esse stesse piani di riordino in direzione del potenziamento della sanità sul territorio e dell’integrazione socio-sanitaria, ovvero: riduzione della rete ospedaliera, riconversione, assistenza continuativa socio-sanitaria. Sono tutti pezzi di un mosaico che avrebbe dovuto portare a un ridisegno della sanità regionale, ma tuttavia mancanti della concreta attuazione per responsabilità del sistema politico-amministrativo regionale. Resta insomma una concertazione che si è andata arricchendo di contenuti, ma che ancora fa fatica a tradursi in azioni di riforma. Anche in Campania si assiste da anni a una intensa attività di concertazione in materia di welfare locale

soprattutto, che vede le parti sindacali assieme alle organizzazioni associative partecipi delle reti territoriali di programmazione partecipata. Meritano infine di essere ricordati i più recenti progressi compiuti dalla contrattazione sociale in Puglia, come mezzo per il decollo e l'attuazione dei Piani sociali di Zona e la costruzione di una nuova rete dell'integrazione socio-sanitaria sul territorio e di sostegno alla cura familiare. Visti dal punto di vista di quanto già in corso in altre regioni (soprattutto al Nord e al Centro-Nord) i protocolli e le intese che anche nelle regioni meridionali si vanno diffondendo mostrano il tentativo di recuperare terreno sul piano della qualità e quantità delle reti di offerta. Rimane un gap ancora lontano dall'essere colmato, a partire dal quale è di tutta evidenza la crescente differenziazione regionale che si riscontra in Italia in tema di welfare.

Siano esse riferite alla programmazione o alla gestione dei servizi, le soluzioni che le regioni vanno implementando sono molte diverse tra loro, con il risultato di spazi di interazione e partecipazione riconosciuti ai sindacati assai diversi da contesto a contesto. Come è tradizione "recente" del welfare italiano, abbandonato il centralismo categoriale dello stato sociale lavorista - quando sostanzialmente si trattava di regolare la materia sociale con trasferimenti di origine previdenziale per lo più - il tentativo di sviluppare i servizi e con essi assetti più orientati all'universalismo - e la riforma dell'assistenza del 2000 ne è diretta traduzione - fa i conti con una forte disomogeneità territoriale.

Per limitarsi ad alcuni degli esempi che meglio possono dare l'idea di tale varietà, si consideri la differenza (non solo istituzionale, ma forte anche su quello dei valori sottostanti) che corre tra le scelte di una amministrazione come la Lombardia che basa tutto il sistema gestionale dell'assistenza (sociale e socio-sanitaria) sull'utilizzo dei voucher e una regione come la Toscana che punta fortemente sull'integrazione e sulla crescita di complessità amministrativa dei livelli istituzionali regionali e locali, da realizzarsi nell'ambito delle cosiddette "Società della salute": strutture complesse a carattere distrettuale entro le quali favorire il consolidamento della programmazione unitaria tra più comuni e Asl e per questa via organizzare la territorialità della cure sanitarie e socio-sanitarie.

Possiamo dire che se la Lombardia basa il funzionamento del welfare regionale sulla promozione a tutti i livelli di strumenti di sostegno alla promozione del potere di scelta delle famiglie, lasciando agli enti locali le funzioni di finanziamento, in Toscana (se rimaniamo al settore sociale e socio-sanitario) le politiche si fondano su più ampie attribuzioni di responsabilità alle istituzioni, con un minore ricorso ai dispositivi di solvibilità. Ma questa distinzione non ci dice tutto della complessità in corso. La distinzione che abbiamo richiamato è complicata dalla presenza di approcci che cambiano a seconda del settore di riferimento. Per esempio nel campo della cura dei minori tra le differenze tra le due regioni tendono a farsi meno rigide, con pacchetti di interventi (in servizi e trasferimenti) che possono essere ricondotti sia a strategie *demand-oriented*, sia *supply-oriented*<sup>40</sup>.

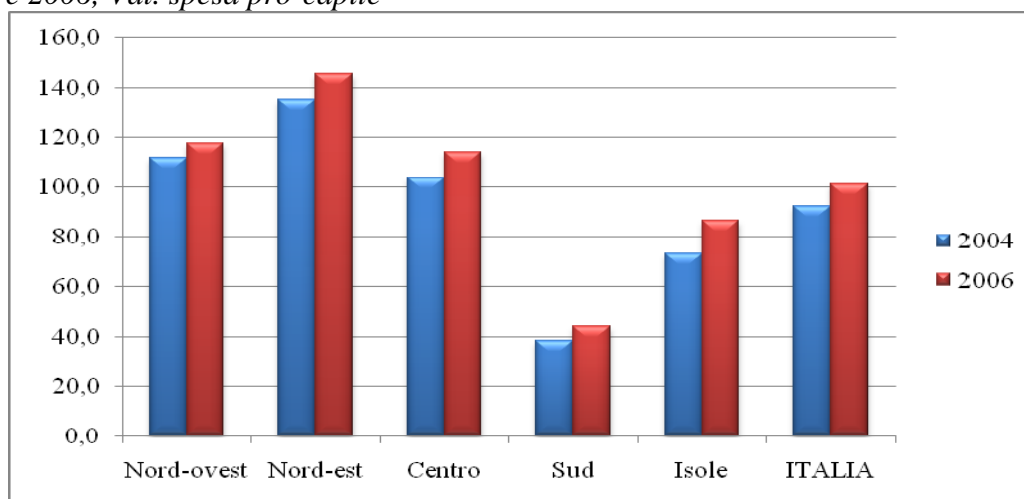
---

<sup>40</sup> Per una più ampia trattazione delle tematiche relative a integrazione delle politiche e modelli di welfare regionali si rimanda all'indagine della VI Commissione CNEL su: "Percorsi di riforma del welfare e integrazione delle politiche sociali", presentata nel mese di maggio 2010.

In tutto ciò, come appare evidente, il problema principale non sta tanto nell'adozione di soluzioni autonome da parte delle regioni, semmai nella mancanza di coordinamento da parte dei livelli nazionali, a partire dai Livelli Assistenziali (LIVEAS), a tutt'oggi ancora mancanti. In mancanza di strategie nazionali, le regioni si muovono - potremmo dire gioco forza - secondo indirizzi che tendono a "fare sistema" soprattutto all'interno, ma con scarsi collegamenti e forme di interscambio con quello che avviene al di fuori. L'effetto sull'attività di contrattazione sociale è di facile evidenza. Si assiste a una crescente diversità di pratiche su questioni fondamentali come il tipo di integrazione tra le politiche, la natura dei dispositivi, il tipo di programmazione e gestione. E questo vale per le regioni che possiamo definire attrezzate.

Ma i problemi non risiedono solo nel tipo di output che i processi di concertazione sociale producono. C'è anche una questione di fondo che riguarda le risorse da contrattare e la qualità delle risposte, in special modo in previsione della legge sul federalismo fiscale. Le tensioni in atto verso la diversificazione territoriale riguardano non solo la copertura dei servizi o il tipo di dispositivi implementati, ma anche l'attività di contrattazione. In effetti segnali in questa direzione si possono già riscontrare. La grande varietà di accordi e protocolli che evidenziano la regioni del Centro e del Nord è certamente effetto di una attività di contrattazione con solide basi alle spalle, tradizioni sedimentate, che negli anni si sono rafforzate. Ma questo può essere anche visto come l'effetto della maggiore disponibilità di risorse che come mostra la seguente Figura (vedi Fig. 1) i comuni del Nord e del Centro-Nord hanno a disposizione rispetto al mezzogiorno.

Fig. 1 – *La spesa sociale dei comuni singoli e associati per area geografica, Anni 2004 e 2006, Val. spesa pro-capite*



Vi è dunque anche nell'attività di contrattazione sociale un problema relativo ai divari territoriali, da non sottovalutare. Infine c'è un problema relativo alla classificazione e catalogazione degli accordi. Spesso all'interno delle stesse organizzazioni sindacali si fa fatica a venire a conoscenza di quanto si va delineando in altri contesti territoriali, con il



risultato di una mobilitazione, effettivamente in atto, ma non sempre sistematica. Siamo alle prime battute di una analisi conoscitiva che solo per alcune regioni è in grado di offrire spaccati concretamente rappresentativi. Per questo anche le organizzazioni sociali dovrebbero tendere a rafforzare tutte le azioni di catalogazione e classificazione, soprattutto ai livelli territoriali, dove si fa gran parte dell'attività di contrattazione sociale.

## Riferimenti bibliografici

*Si riporta un'ampia selezione dei testi e dei saggi citati nel volume rimandando, per una elencazione completa, alle note a piè di pagina contenute in ogni sezione del presente Rapporto.*

Adapt, *Bollettino Speciale*, n. 2, 28 gennaio 2009

Adapt, *Dossier* n. 5, 12 giugno 2009

Amoroso B., (2008), *Fra luci e ombre. La positiva «eccezione» nordica*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4.

Baglioni G. (2008), *L'accerchiamento. Perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, Bologna, Il Mulino.

Baglioni G. (2009), *Partecipazione: il sindacato nella stanza dei bottoni. Evviva la partecipazione dei lavoratori?*, in [www.ildiariodellavoro.it](http://www.ildiariodellavoro.it), 5-6-2009.

Banca d'Italia (2009), *Relazione annuale*, Roma, <http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relann/rel08/rel08it>

Barbier J. C., Theret B., (2004): *Le nouveau système français de protection sociale*, Paris, La Découverte.

Barbier J. C., (2005), *Citizenship and the activation of social protection: a comparative approach*, in Goul Anersen J., Guillemard A. M., Jensen H., Pfau-Effinger B., *The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*, Bristol, The Policy Press University of Bristol.

Beck U., (2000), *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Torino, Einaudi.

Bellardi L., (1989), *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, Milano, Franco Angeli.

Bellardi L., (1997), *Contrattazione territoriale ed Enti bilaterali: alcune osservazioni*, in «Lavoro Informazione», n. 1.

Bellardi L. (2009), *Concertazione e contrattazione: dal Protocollo Giugni agli accordi separati del 2009*, *Rivista Giuridica del Lavoro*, 3/2009

Bellardi L. (2009a), *Regole del conflitto e conflitto sulle regole*, in Carrieri M., Nastasi V. (a cura di), *Spazio e ruolo delle Autonomie nella riforma della contrattazione pubblica*, Bologna: Il Mulino, pp. 157-185

Bellardi L. (2009b), *Dopo l'Accordo quadro: linee di tendenza*, in Mascini M. (a cura di), *L'Annuario del lavoro 2009*, Roma: edizioni il diario del lavoro, pp. 99-119.

Bellardi L. (2010), *L'Accordo quadro e la sua applicazione nel settore privato: un modello contrattuale 'comune'?* in AA.VV.

- Bobbio L., (2004), *La concertazione diffusa nelle politiche patrizie*, «Quaderni di rassegna sindacale», n. 3.
- Bonazzi G., Negrelli S. (a cura di) (2003), *Impresa senza confini. Percorsi, strategie e regolazione del postfordismo maturo*, Franco Angeli, Milano.
- Bordogna L., Cella G.P. (2002), “*Decline or Transformation? Change in Industrial Conflict and its Challenges*”, *Transfer*, 4, pp. 585-607.
- Business Europe (2009)= *Putting Europe back on track. European growth and job strategy post 2010*, Brussels.
- Caragnano R. (2009a), *La partecipazione dei lavoratori: prima analisi delle recenti proposte di legge*, Working Paper Adapt, 27 maggio, n. 86, pp. 1-8.
- Caragnano R. (2009b), *La partecipazione finanziaria in Italia: inadeguatezza del dettato codicistico e prospettive di riforma*, Dossier Adapt XXX, 15 ottobre, pp. 9-15.
- Carrieri M. (2009), *Il decentramento ridisegnato*, in Carrieri, Nastasi (a cura di), p. 11 ss..
- Carrieri M., Nastasi V. (a cura di) (2009), *Spazio e ruolo delle autonomie nella riforma della contrattazione pubblica*, Bologna: Il Mulino.
- Carinci F. (2009), *Una dichiarazione di intenti: l’Accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 86/2009
- Cella G.P. (2009), *Struttura contrattuale: una riforma incerta e non condivisa*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n. 2, pp. 139-150.
- Ciarini A., (2007), *Famiglia, Mercato e azione volontaria nella regolazione del “sistema della cura”: una comparazione tra Italia e Svezia*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 3, pp. 41-76.
- Ciarini A., (2008a), *Dal workfare al welfare to work. Il mutamento delle politiche di attivazione nel Regno Unito*, in Colasanto M. Lodigiani R. (a cura di), *Welfare possibili. Tra workfare e learnfare*, Milano, Vita e Pensiero.
- Ciarini A., (2008b), *Sindacato (and) Welfare*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4.
- Cilento M. (2009), *Employee financial participation for corporate governance and social dialogue*, Roma: Sindnova, 12 dicembre.
- Cilento M., Lauria F. (2009) *Il caso IREM ed il ruolo transnazionale del sindacato nella tutela dei lavoratori distaccati e migranti. Alcune riflessioni a freddo*, Bollettino Adapt, 24 marzo 2009, n.10
- Cnel, (2009)*Le relazioni sindacali in Italia e in Europa*, Rapporto 2006-2007, Cnel, Roma.
- Confindustria (2005), *Relazioni industriali per una maggiore competitività delle imprese, lo sviluppo dell’occupazione e la crescita del Paese*, Roma, 22 settembre 2005
- Crouch C., (2002), *Sociologia dell’Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino.
- Crouch C., (2007), *La governance in un mercato del lavoro incerto: verso una nuova agenda di ricerca*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4.

- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H., (2004) *Changing Governance of Local Economies. Responses of European Local Production Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Donolo C., (2005), *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione dei beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in «Stato e Mercato», n. 1.
- Dufour, (2008), *La protezione sociale e il metodo paritetico in Francia*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4.
- Esping-Andersen G., (1990), *The tree worlds of welfare capitalisme*, Cambridge, Polity Press.
- Eurofound, (2009), *Flexicurity it takes three to tango*: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/861/en/1/ef08861en.pdf>.
- European Commission (2009) *Industrial Relations in Europe 2008*, European Communities, Luxembourg, 2009
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EFILWC) (2009), *Social Dialogue and the recession*, a cura di S. Demetriades e M. Kullander, Dublin, <http://www.eurofound.europa.eu>
- Ferrera M., (2005), *The boundaries of welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferrera M., (2008), *Dal welfare state alle welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3.
- Flora R. (2009), “*Sulla decontribuzione e detassazione dei premi di risultato nella contrattazione di secondo livello*”, in *Adapt*, Dossier n. 21, 12 novembre 2009, pp. 13-17.
- Guzzonato Mauro (2007), “*Le priorità per il 2008*”, *Rassegna sindacale*, n. 46, 13-19 dicembre 2007.
- Hemerijck A., (2002) *The self-Transformation of the European Social Model(s)*, in Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A., Myles J., *Why we need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University press.
- Ires-Cgil, (2010), *1° Rapporto sulla Contrattazione Sociale Territoriale*, Roma.
- Isfol, (2009), *Rapporto Isfol*, Roma.
- Istat, (2007), *La seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni*, Roma
- Istat, (2009), *Interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati*, Roma
- Lamura G., Principi A., (2009), *I trasferimenti monetari*, AAVV, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. Rapporto 2009*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editori
- Lauria F., Ricciardi L. (a cura di) *Monitoraggio accordi regionali sugli ammortizzatori in deroga e la gestione della crisi* (aggiornato a dicembre 2009) in [www.cisl.it/osservatoriomdl](http://www.cisl.it/osservatoriomdl)
- Lauria F. (2009), *Tabella comparativa tra l'accordo sulla riforma del modello contrattuale del 2009 e il Protocollo del 1993*, in *Adapt*, *Bollettino Speciale*, n. 2, 28 gennaio 2009.

- Lauria F. (2009b), *La 'derogabilità' del contratto nazionale*, in *Adapt, Dossier* n. 5, pp. 11-14.
- Leonardi S., 2005a, *Sindacati e welfare state: il sistema ghent*, *Italianieuropei*, n. 3, <http://www.ires.it/files/Italianieuropei.pdf>
- Leonardi S., (2005b), *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma, Ediesse.
- Lodigiani R., (2008), *Welfare attivo. Apprendimento continuo e nuove politiche del lavoro in Europa*, Trento, Erickson.
- Martone M. (2008), *Gli accordi interconfederali*, in Mascini M. (a cura di), *L'Annuario del lavoro 2008*, Roma: edizioni il diario del lavoro, pp. 83-88.
- Mascini M. (2008), *Le relazioni industriali*, in Mascini M. (a cura di), *L'Annuario del lavoro 2008*, Roma: edizioni il diario del lavoro, pp. 23-54.
- Megale A., (2009) *La crisi dell'economia e il ruolo del sindacato*, p. 11 ss., in A. Megale, G. D'Aloia, L. Birindelli, *Salari in crisi*, Ediesse, Roma
- Micheli G. A., Rosina A., (2008), *Venticinque anni di indennità di accompagnamento in Italia: bilancio demografico e linee di tendenza*, in Ranci C., (a cura di), (2008), *Tutelare la non autosufficienza. Una proposta di riforma dell'indennità di accompagnamento*, Roma, Carocci, pp. 40-83.
- Mingione E., Pugliese E., (2010), *Il Lavoro*, Roma, Carocci.
- Myers F., (1981), France, in Blum A., (a cura di), *International Handbook of Industrial Relations*, London, Aldwych Press.
- Nicaise I., (2007), *Belgium: Trends, Recent Developments, "Feeding in" and "Feeding out"*. A Study of National Policies, Bruxelles, European Commission.
- Olini G., "L'Accordo quadro del 22 gennaio: tra continuità e innovazione", in *Arel, Europa lavoro economia*, febbraio 2009, [www.arel.it](http://www.arel.it), pp. 32 ss..
- Paci M., (2004), *Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa*, «La rivista delle politiche sociali», n. 1.
- Paci M., (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare, Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna, Il Mulino.
- Pedersini R. (2009), *Cgil refuses to sign agreement on collective bargaining reform*, EIRO, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/02/articles/it0902059i.htm>.
- Pedersini R. e Coletto D. (2009), *Path to reform of 1993 collective bargaining agreement*, EIRO <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/04/articles/it0904029i.htm>.
- Perulli P., (2004), *Patti senza spada: le nuove politiche pubbliche*, in «Quaderni di Rassegna sindacale», n. 3.
- Rapporto Irsi redatto per il Cnel (2010), *Rapporto sulla contrattazione collettiva nel settore del lavoro pubblico*, Cnel
- Rapporto Monitor Lavoro, redatto per il Cnel (2010), *Rapporto sulla contrattazione collettiva del settore privato*, Cnel
- Regalia I., Galetto M., Tajani C. (2010), "Osservazioni sulle relazioni sindacali nei casi di contrattazione separata", *Rivista Giuridica del Lavoro*, a. LXI, 1, 19-43.

- Regalia I., (1997), (a cura di): *Regioni e relazioni industriali in Europa. Potenzialità e limiti di un livello intermedio di regolazione sociale*, Milano, Franco Angeli.
- Regalia I., (2008), *L'azione del sindacato a livello territoriale*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4.
- Regini M., (1983), *Le condizioni dello scambio politico. Nascita e declino della concertazione in Italia e in Gran Bretagna*, in «Stato e Mercato», 9.
- Regini M., Lange P., (1987), *Il caso italiano fra continuità e mutamento*, (a cura di), *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Regini M., (2007), a cura di, *La sociologia economica contemporanea*, Bari-Roma, Laterza.
- Rosanvallon P., (2004), *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil.
- Ryner M. (2002), *Capitalist Restructuring, Globalisation and the Third Way: Lessons from the Swedish Model*, London, Routledge.
- Schmitter P.C., (1981) *Ancora il secolo del neocorporativismo?*, in M. Maraffi (a cura di), *La società neocorporativa*, , Bologna, Il Mulino.
- Staniscia B., (2003), *L' Europa dello sviluppo locale. I patti territoriali per l'occupazione in una prospettiva comparata*, Roma, Donzelli.
- Streeck W., Schmitter P., (1985), *Comunità, mercato, stato e associazioni. Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale*, in «Stato e Mercato», 13.
- Ufficio Studi Cisl (2010), *I nuovi contratti dagli alimentaristi ai chimici*, Roma, Febbraio.
- Wilthagen T., (2004), *The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets*, in «European review of Labour and Research», n. 2