



Fondazione Tarantelli  
Centro Studi  
Ricerca e Formazione

**Contrattazione  
e rappresentanza:  
un'analisi  
multiprospettica**

**Working Papers  
Fondazione Tarantelli**

**wp n. 3/2016**

EDIZIONI **LAVORO**



*Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione  
- Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0 Italia*

Working Papers Fondazione Tarantelli  
workingpapers@fondazionetarantelli.it

Direttore: Giuseppe Gallo  
Vicedirettore: Francesco Lauria

WP n. 3, dicembre 2016

Progetto grafico e impaginazione: Typeface, Cerveteri (Roma)  
Edizioni Lavoro, via Salaria 89, Roma

**ISSN 2531-8586**



## Sommario

Editoriale	
Il sindacato è una risposta ai bisogni di chi lavora	4
Il Jobs Act tra contrattazione e rappresentanza <i>di Marco Lai</i>	5
Contrattazione: tra deflazione, produttività e welfare <i>di Uliano Stendardi</i>	12
Un limbo contrattuale durato sette anni <i>di Francesco Scrima</i>	17



## Editoriale

# Il sindacato è una risposta ai bisogni di chi lavora

«Il sindacato è una risposta ai bisogni di chi lavora. Esiste laddove i lavoratori si battono per conquistare migliori salari, condizioni di lavoro e sicurezza sociale. Le domande dei lavoratori si incentrano sempre e dovunque sulle esigenze delle origini».

Riportiamo qui l'incipit di un capitolo, significativamente intitolato «Il movimento sindacale alla fine del suo ciclo storico?», contenuto in un volumetto ancora attualissimo di Pietro Merli Brandini, *Globali e solidali. Nuovi scenari economici e nuove strategie sindacali*, edito nel 2005 da Edizioni Lavoro.

Il «lavoro» del sindacato è la contrattazione collettiva: senza contrattazione il sindacato, come scrissero i coniugi Webb all'inizio del Novecento, perde la sua ragione di essere e di esistere.

Questo Working Paper della Fondazione Tarantelli offre tre significativi contributi sul tema della contrattazione collettiva con scritti che partono da diversi punti di osservazione.

Consequente ne è il titolo – *Contrattazione e rappresentanza: un'analisi multiprospettica* – poiché i tre diversi contributi ospitati affrontano il «mestiere» primario del sindacato in modo differente.

Marco Lai riflette sul tema del rapporto tra contrattazione e rappresentanza ai tempi del Jobs Act, Uliano Stedardi si cimenta sul tema della contrattazione collettiva nella crisi tra produttività e nuovi strumenti di welfare, mentre Francesco Scrima sviluppa le sue riflessioni rispetto al lungo «limbo contrattuale» a cui sono stati costretti in questi anni i lavoratori pubblici e il sindacato, non solo dal punto di vista salariale.

Non possiamo chiudere questa breve presentazione senza un accenno alla situazione del paese, all'indomani dei risultati del referendum costituzionale che ha visto bocciata dal voto popolare la revisione della seconda parte della Costituzione promossa dal governo.

Si apre, indubitabilmente, una fase nuova, non priva di incertezze ed incognite, anche dal punto di vista della tenuta di alcuni accordi e acquisizioni maturati nella seconda metà del 2016, in buona parte citati in questo Working Paper.

Anche in questo caso ci viene in aiuto Pietro Merli Brandini che concludeva il volumetto citato con una frase: «il domani non è il semplice prolungamento dell'oggi».

Il sindacato ha, da tempo, imparato questa importante lezione e continuerà a misurarsi attraverso contenuti e proposte per svolgere al meglio il proprio mestiere e la propria missione, anche nel mutato contesto politico e sociale che si apre di fronte a noi.



## Il Jobs Act tra contrattazione e rappresentanza

di Marco Lai\*

Contrattazione e rappresentanza sono temi classici del diritto sindacale. È da esaminare se nel quadro regolativo posto dal Jobs Act sia rinvenibile qualche «norma di sistema»,<sup>1</sup> utile a contrastare i preoccupanti segnali di sfilacciamento dell'assetto di relazioni industriali italiano, dove la presenza di contratti diversi nel medesimo settore dà luogo talora a una competizione al ribasso, con fenomeni di dumping contrattuale.

Anche un sistema autonomo e volontarista, quale quello italiano, ha infatti bisogno di un minimo di istituzionalizzazione (non necessariamente attraverso un intervento legislativo) per operare con efficacia,<sup>2</sup> nella consapevolezza peraltro che la contrattazione collettiva e più ordinate relazioni sindacali svolgono un ruolo decisivo per il mantenimento e il consolidarsi dello stesso ordinamento democratico.<sup>3</sup> L'alternativa è il mero adeguamento alle dinamiche di mercato.

Lo Statuto dei lavoratori, del 1970, la principale legge di sostegno all'azione sindacale nei luoghi di lavoro, si astenne, come noto, dalla regolazione delle relazioni sindacali, nel convincimento che queste potessero autoregolarsi per via contrattuale. Significativi accordi di autoregolazione si sono avuti, a partire dal patto tra governo e parti sociali, del luglio 1993, al testo unico sulla rappresentanza, del gennaio 2014, fino, da ultimo, all'Accordo Cgil, Cisl, Uil per un *Moderno sistema di relazioni industriali*, del gennaio 2016.

Le prime esperienze di flessibilità negoziale, concernenti specifici istituti del rapporto di lavoro e tipologie di contratto, risalgono agli inizi degli anni Ottanta, in cui la legge rinvia alla disciplina collettiva posta dai «sindacati maggiormente rappresentativi»,<sup>4</sup> termine poi sostituito, alla metà degli anni Novanta,<sup>5</sup> con quello di «sindacati comparativamente

\* Centro Studi nazionale Cisl Firenze.

<sup>1</sup> Cfr., in particolare, T. Treu, *I rinvii alla contrattazione collettiva (art. 51, d.lgs n. 81/2015)*, in M. Magnani, A. Pandolfo, P. A. Varesi (a cura di), *I contratti di lavoro. Commentario al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, recante la disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'art. 1, comma 7, della l. 10 dicembre 2014, n. 183*, Giappichelli, Torino 2016, pp. 243 ss.

<sup>2</sup> Cfr. G. P. Cella, *Quale futuro per la contrattazione collettiva?*, in «Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali», 2016, specie pp. 226 ss.

<sup>3</sup> Secondo già l'insegnamento di G. Giugni; cfr. G. Giugni, *La riforma delle relazioni industriali*, in «Lavoro & Informazione», gennaio 1991.

<sup>4</sup> Cfr. M. Napoli, *I sindacati maggiormente rappresentativi: rigidità del modello legislativo e tendenza della prassi applicativa*, in Aa. Vv., *La rappresentatività del sindacato*, in «Quaderni di diritto del lavoro e relazioni industriali», 1990, pp. 20-21.

<sup>5</sup> La nozione di «sindacato comparativamente più rappresentativo» appare per la prima volta nell'art. 2, comma 25, della Legge 28 dicembre 1995, n. 549, in merito alla determinazione della retribuzione imponibile ai fini contributivi; cfr. F. Liso, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *Atti del XII Congresso nazionale di diritto del lavoro, Milano, 23-25 maggio 1997*, Giuffrè, Milano 1998, p. 15; cfr. anche, per ulteriori rife-



più rappresentativi», in funzione di contrasto al fenomeno dei cosiddetti contratti pirata.<sup>6</sup> In riferimento al periodo più recente possiamo schematicamente distinguere come segue.

- La Legge Biagi (30/2003) e il relativo decreto attuativo (Dlgs 276/2003), nella prospettiva di contrasto al lavoro nero e sommerso, opera numerosi rinvii alla contrattazione collettiva, di ogni livello, per la regolazione della flessibilità (in questo distinguendosi dagli interventi del periodo precedente che avevano privilegiato il livello nazionale di contrattazione) finendo per favorire, indirettamente, il decentramento contrattuale, anche al di fuori di un coordinamento centrale, come prefigurato dall'Accordo del luglio 1993. Nel contempo, si valorizzano le istanze partecipative sul territorio – gli enti bilaterali – in materia, tra l'altro, di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, contratti a contenuto formativo, certificazione dei contratti di lavoro. D'altro lato, si legittima il possibile ricorso ad accordi separati, tramite il riferimento ai contratti collettivi stipulati *da* e non *dalle* associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative.

- Il favore per il decentramento contrattuale è ancora più marcato nell'art. 8 della Legge 148/2011, sul «sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità», che consente, per finalità di tutela e sviluppo dell'occupazione, deroghe da parte della contrattazione aziendale o territoriale su un'ampia gamma di materie non solo a norme del contratto collettivo nazionale, ma anche a disposizioni di legge (fermo restando il rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dalla normativa comunitaria e dalle convenzioni internazionali del lavoro).

- Le leggi dei governi tecnici, Legge Fornero (92/2012) e Legge Giovannini (99/2013), nel continuare, seppur con minor vigore, la prassi del rinvio all'autonomia collettiva, usano formule diverse a seconda della materia considerata: così si rimanda spesso alla competenza dei contratti collettivi nazionali, prevedendo tuttavia che questi possano delegare ai livelli decentrati l'esercizio del potere regolatorio, ad esempio, in tema di disciplina del contratto a termine; in altri casi, si rinvia ai contratti aziendali, ad esempio per definire le forme di partecipazione dei lavoratori nell'impresa (nell'ambito di norme attuative che finora non hanno mai visto la luce).

Manca, in ogni caso, una previsione generale di riferimento circa il possibile ruolo della contrattazione collettiva e delle associazioni sindacali legittimate a intervenire.

## **L'interazione tra legge e contrattazione collettiva nel Jobs Act**

Il Jobs Act (Legge delega 183/2014), riflettendo l'iniziale atteggiamento di scarsa considerazione delle parti sociali proprio della compagine governativa, contiene solo due rimandi all'autonomia collettiva: in tema di mansioni, per prevedere ulteriori ipotesi di demansionamento (art. 1, comma 7, lettera *e*); in tema di flessibilità dell'orario di lavoro, al fine di favorire la conciliazione tra l'esercizio delle responsabilità genitoriali e dell'assistenza alle persone non autosufficienti e l'attività lavorativa (art. 1, comma 9, lettera *d*).

Nell'ambito dei decreti attuativi, se nessun richiamo alla contrattazione collettiva è contemplato in quello sul «contratto a tutele crescenti» (Dlgs 23/2015), maggior rilievo ha la

rimenti, P. Passalacqua, *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale e di rinvio*, Giappichelli, Torino 2005, p. 116; M. Magnani, *Diritto sindacale*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 27 ss.

<sup>6</sup> Cfr. più ampiamente, anche per riferimenti, P. Tomassetti, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, in «Diritto delle relazioni industriali», 2016, pp. 367 ss.



disciplina collettiva nel Dlgs 80/2015, in materia di conciliazione delle esigenze di cura, vita e lavoro e, soprattutto, nel Dlgs 81/2015, sul riordino delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni.<sup>7</sup>

Con significativo mutamento rispetto alle premesse di partenza, il legislatore delegato si preoccupa di introdurre, per la prima volta, una previsione generale, l'art. 51, di tale ultimo decreto, quale criterio di individuazione e coordinamento delle fonti negoziali oggetto di rinvio.<sup>8</sup> La valenza sistematica della norma è confermata dal riferimento che a essa fanno altre disposizioni, anche successive ed estranee al Jobs Act (come, ad esempio, il comma 187, dell'unico articolo della Legge 208/2015, Legge di stabilità 2016, per l'identificazione dei contratti aziendali o territoriali rilevanti ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di detassazione dei premi di risultato).<sup>9</sup>

### **L'art. 51 del Dlgs 81/2015**

Di particolare rilievo è la disposizione contenuta nell'art. 51 del Dlgs 81/2015:

Salvo diversa previsione, ai fini del presente decreto, per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.

L'art. 51 non rappresenta una norma generale sulla contrattazione collettiva bensì, come indica il titolo – *Norme di rinvio ai contratti collettivi* – il particolare tipo di contratto al quale il legislatore delega il potere di integrare e modificare le disposizioni di legge concernenti le diverse tipologie contrattuali, nonché il regime delle mansioni.<sup>10</sup> Si compie, pertanto, una selezione della fonte collettiva legittimata a intervenire. Ciò non preclude alle associazioni sindacali minoritarie di svolgere liberamente, ai sensi dell'art. 39 della Costituzione, attività di proselitismo e di contrattazione; solo che, in tal caso, la disciplina collettiva non potrà produrre effetti sul disposto legislativo, essendo a tal fine abilitati solo gli accordi sottoscritti da organizzazioni in possesso del requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi.

La norma si presta a una serie di spunti di riflessione.

In primo luogo si afferma, secondo l'orientamento prevalente della giurisprudenza,<sup>11</sup> la pa-

<sup>7</sup> Rimandi alla contrattazione aziendale per i contratti di solidarietà, di carattere difensivo ed espansivo, nonché alla contrattazione nazionale, ai fini della costituzione di Fondi bilaterali di solidarietà per il sostegno al reddito dei lavoratori in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, sono contenuti nel Dlgs 148/2015 (rispettivamente artt. 21 e 26). Anche il Dlgs 151/2015 rinvia alla contrattazione collettiva, tra l'altro, in materia di nuova disciplina dei controlli a distanza (art. 23) e di cessione di riposi e ferie (art. 24); cfr. T. Treu, *op. cit.*, pp. 247-248.

<sup>8</sup> Cfr. A. Tursi, «*Codice dei lavori*» e *autonomia collettiva*, in M. Magnani, A. Pandolfo, P. A. Varesi (a cura di), *I contratti di lavoro*, cit., pp. 297 ss.

<sup>9</sup> Ivi, p. 298, nota n. 3.

<sup>10</sup> Cfr. T. Treu, *op. cit.*, p. 244.

<sup>11</sup> La pari competenza tra i diversi livelli contrattuali, contemplata dall'art. 51, porta a superare il richiamo talora operato dai giudici al principio di *specialità* (e conseguente preminenza, anche per modifiche peggiorative, del contratto aziendale). Al riguardo, si è osservato come «tale tesi giurisprudenziale non aveva



rità di competenza tra i livelli contrattuali,<sup>12</sup> lasciando alle parti contraenti la scelta del livello più adeguato di regolazione delle diverse materie. In ciò si differenzia dall'art. 8 della Legge 148/2011, che attribuisce specifico rilievo al livello decentrato di contrattazione collettiva.<sup>13</sup> D'altro lato, particolarmente innovativo è il riferimento alla contrattazione collettiva territoriale, che ha pochi precedenti sul piano legislativo, ed è praticata solo in alcuni settori.<sup>14</sup>

Ulteriore questione è se ai fini della selezione del sistema contrattuale, contemplato dall'art. 51, debbano considerarsi le sole organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, oppure anche le associazioni datoriali. Seppure il legislatore non sia stato puntuale come in altri casi,<sup>15</sup> è da ritenere che rilevi anche la rappresentanza della parte datoriale, come del resto affermato in via amministrativa.<sup>16</sup> L'indicazione è utile ai fini di una più chiara definizione degli indici di rappresentatività nel campo, pressoché inesplorato, dell'associazionismo datoriale.

D'altro lato, l'art. 51, con l'utilizzo della preposizione «da», in luogo della preposizione articolata «dalle», ammette, come già la Legge Biagi e l'art. 8 della Legge 148/2011, la possibilità di accordi separati, sempreché sia sul versante della rappresentanza dei lavoratori sia su quello delle imprese il contratto collettivo risulti sottoscritto da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Se l'idoneità degli accordi separati a integrare e modificare il disposto legislativo non pare in discussione, altra cosa è tuttavia l'esigibilità delle intese nella fase applicativa, specie in presenza di organizzazioni sindacali dissenzienti, realmente rappresentative.<sup>17</sup>

Sotto un diverso profilo l'art. 51 precisa gli agenti della contrattazione decentrata tramite un esplicito riconoscimento della capacità negoziale delle Rsa o delle Rsu (ben oltre i diritti sin-

grande rilevanza quando la contrattazione aziendale interveniva a migliorare quella nazionale, o a modificarla in direzione non meno favorevole ai lavoratori [...]. Il principio doveva diventare ben altrimenti controverso a fronte della diffusione degli accordi aziendali derogatori *in pejus*, come mostrano le polemiche degli ultimi anni, sollevate specie dalla legge n. 148/2011»; così T. Treu, *op. cit.*, p. 249.

<sup>12</sup> Ciò non significa che ogni livello contrattuale possa operare autonomamente. Il riferimento, contenuto nello stesso art. 51, al contratto collettivo nazionale, dove in genere sono definite le competenze dei livelli decentrati e le deroghe, secondo un modello di decentramento coordinato, consente infatti di ritenere tali clausole efficaci non solo sul piano interno ma anche sul piano esterno, verso terzi.

<sup>13</sup> Cfr. al riguardo, in particolare, M. Tiraboschi, *L'articolo 8 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138: una prima attuazione dello «Statuto dei lavori» di Marco Biagi*; M. Del Conte, *La riforma della contrattazione decentrata: dissoluzione o evoluzione del diritto del lavoro?*, entrambi in «Diritto delle relazioni industriali», 2012, n. 1, pp. 78 ss. e pp. 24 ss. rispettivamente.

<sup>14</sup> Il livello di contrattazione territoriale, come noto, è rilevante nel settore terziario e distribuzione, in edilizia e in agricoltura. Cfr. anche il recente Accordo Cgil, Cisl, Uil/Confindustria, del 14 luglio 2016, sui premi di risultato nelle imprese senza rappresentanza sindacale, di particolare significato perché finora Confindustria non aveva mai riconosciuto tale livello contrattuale.

<sup>15</sup> Cfr., ad esempio, l'art. 2, comma 1, lettera *m*), Dlgs 276/2003; art. 2, comma 1, lettera *ee*), Dlgs 81/2008. D'altro lato, il generico richiamo ad «associazioni sindacali» (comparativamente più rappresentative sul piano nazionale), senza specificare «dei lavoratori», come invece nell'art. 1, comma 2, lettera *m*), Dlgs 66/2003, è argomento a favore della tesi qui sostenuta.

<sup>16</sup> In relazione agli accordi nazionali in deroga all'applicazione della disciplina del lavoro subordinato per le collaborazioni organizzate dal committente (art. 2, comma 2, lettera *a*), Dlgs 81/2015); cfr. ministero del Lavoro, circolare 3/2016, che richiama risposta a interpello 27/15.

<sup>17</sup> Come è accaduto nel settore metalmeccanico ad opera della Fiom Cgil, dopo i rinnovi contrattuali separati del 15 ottobre 2009 e del 5 dicembre 2012; cfr. più ampiamente P. Tomassetti, *op. cit.*, p. 383.



dacali attribuiti dall'art. 19 dello Statuto dei lavoratori). La formulazione «loro rappresentanze aziendali» sta innanzitutto a significare che le sole strutture sindacali legittimate a intervenire sono quelle costituite secondo le regole stabilite dai rispettivi sindacati di riferimento, ponendo così un argine ai sindacati minoritari o di comodo.<sup>18</sup> È del resto da precisare se, tramite il riconoscimento dell'art. 51, le Rsu/Rsa acquistino la titolarità esclusiva del potere negoziale in azienda. Al riguardo, merita segnalare che la co-titolarità contrattuale (in capo alle Rappresentanze sindacali aziendali e alle federazioni sindacali provinciali di categoria) è opportunamente prevista da molti contratti collettivi in termini ordinari, e non solo per le deroghe, in stretta connessione con le materie affidate alla contrattazione decentrata.<sup>19</sup> Ulteriore spunto interpretativo è quello relativo all'ambito soggettivo degli effetti del contratto collettivo oggetto di rinvio, ai sensi dell'art. 51, Dlgs 81/2015. Se cioè oltre alla portata derogatoria si possa affermare anche l'efficacia generale (*erga omnes*) della disciplina contrattuale a cui la legge rinvia. Il dibattito, non nuovo nella legislazione del lavoro, sull'efficacia soggettiva dei contratti collettivi oggetto di rinvio,<sup>20</sup> nonostante i tentativi operati dalla dottrina,<sup>21</sup> pare rimanere sostanzialmente aperto, anche dopo il Jobs Act. Laddove non espressamente disposto in tal senso dal legislatore,<sup>22</sup> possono intervenire in soccorso, almeno per quanto riguarda l'efficacia generale endo-aziendale, le clausole pattizie volte a conferire valenza generale alle intese raggiunte in sede aziendale, tramite la valorizzazione del principio di maggioranza (dei componenti delle Rsu; delle deleghe, in caso di presenza di Rsa).<sup>23</sup> Problematico è, infine, il raccordo con l'art. 8 della Legge 148/2011, tuttora in vigore, potendosi in taluni casi venire a ridurre la possibilità di deroga, laddove gli spazi di modifica contrattuale della disciplina legislativa siano chiaramente delineati (si veda, ad esempio, in tema di deroga al divieto di ricorrere alla somministrazione presso unità produttive in cui si sia proceduto, nei sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi). Né, d'altro lato, pare di poter assegnare all'art. 8 della Legge 148/2011, carattere di norma speciale (e dunque in ogni caso prevalente) rispetto alle previsioni contenute nel Dlgs 81/2015, dovendosi verificare l'integrazione reciproca di volta in volta, a seconda delle materie trattate.<sup>24</sup>

<sup>18</sup> Cfr., in particolare, M. Tiraboschi, *Prima lettura del d.lgs. n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, Adapt e-Book, series n. 45, 2015, p. 30.

<sup>19</sup> Sul punto sia consentito rinviare a M. Lai, *La rappresentanza sindacale tra contrattazione, legge e giurisprudenza*, in «Diritto delle relazioni industriali», 2014, pp. 19 ss.

<sup>20</sup> Cfr., anche per riferimenti, A. Tursi, *op. cit.*, pp. 324 ss.; P. Tomassetti, *op. cit.*, pp. 376-378.

<sup>21</sup> Cfr., in particolare, L. Mengoni, *Legge e autonomia collettiva*, in «Massimario di giurisprudenza del lavoro», 1980, pp. 697 ss. Per F. Liso (*op. cit.*, p. 7), si tratterebbe di «devoluzione di quote di potere pubblico alle parti sociali». La dottrina ha distinto tra rinvii «propri», quando la legge attribuisce all'autonomia collettiva poteri che altrimenti non avrebbe (in tal caso l'efficacia *erga omnes* attribuita dalla legge al contratto collettivo non violerebbe l'art. 39 della Costituzione), e rinvii «impropri», aventi per oggetto materie che già rientrano nel potere negoziale dell'autonomia collettiva. In tal caso, trattandosi di una «esplicitazione» più che di una «devoluzione» di poteri negoziali del sindacato, non potrebbero che prodursi effetti limitati alle parti contraenti, pena l'incompatibilità con l'art. 39, seconda parte, della Costituzione. Per la Corte costituzionale (sentenza n. 344 del 1996) il modello di rinvio con effetti *erga omnes* si giustifica solo «quando si tratta di materie del rapporto di lavoro che esigono uniformità di disciplina in funzione di interessi generali connessi al mercato del lavoro», come ad esempio il lavoro a tempo parziale, i contratti di solidarietà, nuove ipotesi di assunzione a termine; cfr. al riguardo A. Tursi, *op. cit.*, p. 328.

<sup>22</sup> Come, ad esempio, nell'art. 8 della Legge 148/2011.

<sup>23</sup> Cfr. quanto previsto dal Testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014.

<sup>24</sup> Cfr., in tal senso, A. Tursi, *op. cit.*, pp. 329 ss.



## Spunti conclusivi

Nelle pagine precedenti ci siamo soffermati principalmente sulla portata dell'art. 51 del Dlgs 81/2015, nell'ambito del quale la nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo opera quale criterio di selezione del sistema contrattuale, al quale la legge rinvia per modifiche e integrazioni, altrimenti precluse.

La stessa definizione di sindacato comparativamente più rappresentativo è peraltro utilizzata nel nostro ordinamento quale parametro per l'individuazione del contratto collettivo a cui collegare la fruizione di benefici e sussidi pubblici (cosiddette «norme incentivo»).

Molteplici sono le indicazioni in tal senso; ad esempio, le disposizioni delle Leggi di stabilità 2015-16, che prevedono sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato;<sup>25</sup> le norme di sostegno della bilateralità;<sup>26</sup> le menzionate previsioni in materia di de-tassazione dei premi di risultato.<sup>27</sup> In tal senso, è l'orientamento costante della giurisprudenza<sup>28</sup> e della prassi amministrativa,<sup>29</sup> anche in aree tematiche specifiche, quali la sicurezza sul lavoro.<sup>30</sup>

Gli indici sintomatici per lo più richiamati ai fini della verifica comparativa del grado di rappresentatività sono: il numero complessivo dei lavoratori occupati; il numero complessivo delle imprese associate; la diffusione territoriale (numero di sedi presenti sul territorio e ambiti settoriali); numero dei contratti collettivi nazionali sottoscritti.<sup>31</sup>

L'opportunità di valorizzare la dimensione quantitativa *ex post* della rappresentatività può utilmente scaturire (quanto meno sul versante della rappresentanza dei lavoratori) dalla certificazione del dato associativo ed elettorale, con gli opportuni adattamenti settore<sup>32</sup> per settore, secondo quanto previsto dagli accordi interconfederali in materia.

Ricompone il puzzle delle norme di rinvio e di incentivo al sindacato comparativamente più

<sup>25</sup> Con riferimento alle norme contenute nella Legge di stabilità 2015 (Legge 140/2014), l'Inps, con circolare n. 17/2015, ha precisato che l'esonero contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel corso dell'anno è subordinato al rispetto delle condizioni fissate dall'art. 1, commi 1175 e 1176, della Legge 296/2006, tra le quali figura l'applicazione degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

<sup>26</sup> Per le diverse aree di intervento della bilateralità cfr. M. Lai, A. Trovò, *Bilateralità e lavoro*, Edizioni Lavoro, Roma 2015.

<sup>27</sup> Cfr. art. 1, comma 187, Legge di stabilità 2016 (Legge 208/2015).

<sup>28</sup> Da segnalare, in particolare, la sentenza della Corte costituzionale, 11 marzo 2015, n. 51, in merito al trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell'art. 36, comma 1, della Costituzione.

<sup>29</sup> Cfr. ministero del Lavoro, nota prot. 5623/15; risposta a interpello 27/15; nota prot. 37/16.

<sup>30</sup> Cfr. ministero del Lavoro, circolare 20/11; nota 9483/15. È da segnalare anche il recente Accordo approvato in sede di Conferenza Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, il 7 luglio scorso, per la formazione dei responsabili e degli addetti dei servizi di prevenzione e protezione, contenente peraltro disposizioni di carattere generale sulla formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in base al quale gli organismi paritetici, per poter operare, devono soddisfare il requisito della rappresentatività, in termini comparativi sul piano nazionale (cfr. nota al punto 2, lettera l).

<sup>31</sup> Cfr. ministero del Lavoro, risposta a interpello 27/15.

<sup>32</sup> Così nell'Accordo interconfederale del 26 novembre 2015, sottoscritto tra Cgil, Cisl, Uil e Confcommercio, oltre al dato associativo ed elettorale, viene ad assumere specifico rilievo l'attività svolta nell'ambito della gestione amministrativa delle politiche passive (pratiche per la disoccupazione) e in quello della verticalità individuale e collettiva.



rappresentativo, valorizzando nel contempo gli indici dello stesso ordinamento intersindacale, contribuirebbe a rendere più stabile e ordinato il nostro sistema di relazioni sindacali, senza la necessità di ricorrere a interventi più organici, di carattere eteronomo, in materia di rappresentanza.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Cfr. la proposta di intervento legislativo in materia sindacale elaborata da un gruppo di giuslavoristi, denominato «Freccia Rossa», con il quale ha interagito in particolare P. Ichino ([http://www.pietroichino.it/wp-content/uploads/2015/12/PROPOSTA-FRdef13.XII\\_.15.pdf](http://www.pietroichino.it/wp-content/uploads/2015/12/PROPOSTA-FRdef13.XII_.15.pdf)). Cfr. anche i contributi raccolti in L. Zoppoli, A. Zoppoli, M. Delfino (a cura di), *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, ES, Napoli 2014, e in F. Carinci (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte Costituzionale n. 231/2013*, IX edizione del seminario di Bertinoro-Bologna, Adapt e-Book, series n. 20, 2014.



## Contrattazione: tra deflazione, produttività e welfare\*

di *Uliano Stendardi\*\**

Quella che stiamo tuttora vivendo non è certamente la prima crisi degli ultimi decenni, ma sono certamente inedite la profondità, la dimensione globale e la durata che la caratterizzano nonché alcuni fattori di merito per molti di noi praticamente sconosciuti: vedi la deflazione. Un aspetto fondamentale della contrattazione (il salario) è stato per oltre quarant'anni legato all'andamento dell'inflazione: negli anni Settanta e Ottanta (sia pure con il taglio di 4 punti nel 1984) con l'automatismo della scala mobile; negli anni Novanta con l'inflazione programmata nell'ambito della politica dei redditi sancita dall'Accordo del 23 luglio 1993 tra sindacati, imprenditori e governo (il punto più alto della concertazione). A partire dall'Accordo triangolare del 22 gennaio 2009 l'inflazione programmata (un indicatore di tipo politico) è stata sostituita dall'inflazione prevista (o attesa): un indicatore, quindi, di tipo tecnico affidato a un soggetto terzo, l'Isae prima, l'Istat dopo. Questo indicatore resta, in qualche modo, ancora di riferimento ma in una situazione in cui l'accordo che lo aveva generato è scaduto da tempo.

La deflazione si pone, quindi, tra i fattori di novità (sconosciuta) che impattano sulla contrattazione.

Gli annunci da parte del governo di voler pesantemente intervenire su materie proprie delle parti sociali (a partire dal salario minimo di legge annunciato nella prima versione del Jobs Act) hanno sicuramente – oltre a una particolare visione del presidente del Consiglio in merito alle dinamiche politiche e sociali – un nesso con i ritardi delle parti sociali (e le divisioni all'interno del sindacato) nell'affrontare la nuova situazione, che vede nel gap di produttività del nostro paese uno dei rischi principali di passare da una situazione di crisi a una di declino.

Ecco perché la Cisl ha lavorato con ostinazione per una proposta organica di nuovo modello contrattuale e perché questa proposta avesse il valore aggiunto dell'unitarietà tra Cgil, Cisl e Uil.

Il documento unitario presentato formalmente agli esecutivi unitari del 14 gennaio di quest'anno (*Un moderno sistema di relazioni industriali per un modello di sviluppo fondato sull'innovazione e la qualità del lavoro*) segna un passaggio fondamentale sul piano dei rapporti politici e sociali del paese e pone le basi per una modernizzazione del modello contrattuale, ponendo al centro i temi della partecipazione, della produttività e delle politiche salariali in tempi di deflazione. Il tema del welfare – già in tendenza di crescita nella contrattazione – si consolida e assume valenza strategica come fattore non solo di vivibilità sociale ma anche di maggiore produttività.

\* Il testo del presente saggio è stato chiuso prima delle dimissioni del governo Renzi.

\*\* Cisl nazionale, Dipartimento Mercato del lavoro, Formazione professionale, Politiche contrattuali, della Contrattazione decentrata e della Bilateralità.



Le relazioni industriali devono rispondere a un disegno organico di articolazione della contrattazione, dei sistemi partecipativi e delle regole di funzionamento di questi processi. Per questo occorre contrastare il rischio di un'atomizzazione/parcellizzazione delle relazioni industriali (vedi impostazione «sacconiana» da art. 8) attraverso un disegno di modernizzazione delle relazioni industriali stesse in chiave di sistema coordinato e interdipendente. Il ccnl deve irrobustirsi nel proprio ruolo di governance, di indirizzo, di normative di base comuni per tutti i lavoratori e alleggerirsi rispetto alla normativa di dettaglio, che va trasferita al secondo livello di contrattazione. Il ccnl deve fissare i minimi retributivi in alternativa a un salario minimo di legge e strutturare il welfare di base per tutti i lavoratori.

### **Il secondo livello di contrattazione per la produttività**

Lo sviluppo in quantità e qualità del secondo livello è necessario per realizzare un grande progetto di innovazione organizzativa come molla fondamentale del recupero di produttività e competitività delle nostre imprese. L'accorciamento delle filiere gerarchiche e la valorizzazione del sapere organizzativo dei lavoratori si possono perseguire più efficacemente attraverso una contrattazione basata sulla conoscenza e orientata alla soluzione dei problemi. Il potenziamento del welfare contrattuale va sviluppato in relazione ai diversi bisogni sociali dei singoli contesti, anche come fattore di miglioramento delle condizioni personali, del benessere organizzativo in azienda e, quindi, come ulteriore fattore positivo di recupero di produttività.

### **La partecipazione**

L'individuazione della partecipazione come pilastro delle relazioni industriali è una novità qualificante della proposta unitaria. L'individuazione di tre filoni di coniugazione della partecipazione rappresenta un percorso logico e interdipendente: la *partecipazione di governance* come momento di trasparenza e condivisione delle strategie d'impresa in cui collocare le scelte contrattuali in modo coerente a cogliere gli obiettivi condivisi; la *partecipazione organizzativa* per realizzare – attraverso il consenso e la condivisione – la necessaria modernizzazione e qualificazione dei processi produttivi/organizzativi; la *partecipazione economica/finanziaria* come coronamento di un percorso completo di partecipazione.

### **Nuovi approcci**

La proposta unitaria di Cgil, Cisl e Uil rompe con alcuni schemi del passato e introduce elementi forti di discontinuità politico-culturale.

*1. Sul salario.* In una situazione in cui l'inflazione non c'è (e anzi minaccia di volgere in deflazione) e il problema è rilanciare lo sviluppo anche attraverso la spinta ai consumi, Cgil, Cisl e Uil propongono che il contratto nazionale – nel proprio ruolo di regolatore complessivo del sistema contrattuale a livello settoriale – possa gestire, nell'incrocio tra primo e secondo livello di contrattazione, una crescita dei salari oltre il tasso d'inflazione, uscendo da una sorta di automatismo e aprendo la strada a soluzioni meno standardizzate e più rita-



gliate sulle situazioni dei singoli settori. Ovviamente, l'inflazione resta un riferimento fondamentale ma non esclusivo e non meccanico e lo sviluppo del secondo livello di contrattazione un riferimento primario per la determinazione delle politiche salariali. I minimi retributivi fissati dal contratto nazionale devono, inoltre, acquisire valenza *erga omnes* in alternativa all'istituzione di un salario minimo di legge. E questo introduce la seconda riflessione.

2. *L'interazione tra legge e contrattazione.* Nella proposta di Cgil, Cisl e Uil si individuano quattro punti: *a.* sul salario, dove non chiediamo l'applicazione dell'art. 39 della Costituzione (vi sono aspetti che non sono stati nemmeno presi in considerazione, come la registrazione dei sindacati e l'attribuzione di personalità giuridica), ma ne dichiariamo l'attuazione limitatamente al recepimento per legge dell'estensione a tutti i lavoratori dei minimi salariali, frutto di libera e autonoma contrattazione tra le parti; *b.* a sostegno della partecipazione strategica, per dare fondamento a strutture come i consigli di sorveglianza o – a fronte dello sviluppo di forme di partecipazione economico-finanziaria – per garantire la presenza di rappresentanti dei lavoratori negli organismi di controllo; *c.* nel richiedere forme di agevolazione fiscale a sostegno della contrattazione di secondo livello; va ricordato che la Legge di stabilità 2016 (perfezionata dal Decreto uscito in questi giorni) ha previsto – sotto la spinta di Cgil, Cisl e Uil – il ripristino di questa misura (dopo l'azzeramento nel 2015) in termini innovativi che favoriscono anche la partecipazione dei lavoratori all'innovazione dell'organizzazione del lavoro e alla diffusione del welfare di genesi contrattuale; *d.* a sostegno di strumenti e strutture di rilevazione della rappresentatività dei sindacati, sulla base degli accordi stipulati e in via di estensione in tutti i settori della produzione e dei servizi.

Appare evidente come, in tutti questi casi, l'eventuale intervento della legge si collochi a valle e a rafforzamento di quanto stabilito dalle parti sociali: una legislazione che più che di sostegno si potrebbe definire «di servizio».

## **Welfare contrattuale**

È ormai in atto un salto di qualità nell'approccio al welfare contrattuale: non un elemento distinto e particolare della contrattazione, ma un versante strategico e parte integrante delle politiche contrattuali.

Il welfare contrattuale, infatti, non ha solo una valenza sociale (già di per sé di straordinaria importanza), ma diventa esso stesso un fattore di produttività e di competitività delle imprese. Non solo – e non tanto – perché crea un clima migliore nelle aziende e favorisce processi di fidelizzazione dei lavoratori, ma perché può divenire, più che un elemento di «scambio contrattuale», un aspetto di fattibilità per favorire l'innovazione organizzativa in direzione di modelli più efficienti orientati alla qualità del processo e del prodotto. E questo sappiamo essere uno dei terreni decisivi per promuovere la produttività e la competitività delle imprese. La ripresa della crescita e, quindi, la possibilità non solo di difendere ma di creare lavoro passano per questa strada.

Il welfare contrattuale può essere un vantaggio competitivo coniugato su più versanti di intervento: non un lusso in tempi di crisi, ma un fattore di governo delle difficoltà e propeudeutico alla ripresa.

Il gap di produttività/competitività si combatte con innovazione organizzativa, flessibilità nella gestione dei sistemi degli orari, uso flessibile e responsabile delle professionalità, qua-



lità ed efficienza del processo produttivo e, in generale, dell'organizzazione del lavoro.

Il welfare contrattuale si può caratterizzare in azienda come:

un elemento di fattibilità per l'innovazione organizzativa, maggior soddisfazione al lavoro, fidelizzazione, benessere organizzativo, spinta verso una maggior motivazione/disponibilità/ responsabilizzazione, miglioramento generale del clima aziendale, riduzione della conflittualità, miglior predisposizione alla collaborazione/partecipazione, riduzione dell'assenteismo e delle assenze per attività di cura, crescita di livello delle relazioni industriali, aumento della produttività/competitività, riduzione/razionalizzazione dei costi, ri-orientamento delle politiche retributive, attuazione concreta dei concetti di responsabilità sociale d'impresa.

Un welfare che esce, quindi, da un ambito e da una concezione limitata e distorta di elargizione filantropica, per affermarsi come una leva strategica di vantaggio competitivo.

Sul piano dei costi si realizza il duplice beneficio della riduzione dei costi nell'acquisizione aggregata di prestazioni (e del conseguente maggior valore oggettivo e percepito per il lavoratore) e quello della maggior produttività che si realizza nel contesto aziendale.

La maggior produttività è strettamente proporzionale al grado di personalizzazione dei servizi/prestazioni: maggior soddisfazione/motivazione del lavoratore, maggior livello di soluzione di problemi/cause frenanti per la prestazione lavorativa ottimale.

L'erogazione di prestazioni di welfare può integrare/sostituire le erogazioni salariali e, se ben fatta, assicurare maggior valore reale e percepito.

Ad esempio, a fronte di un'esigenza aziendale di flessibilità, si possono prevedere prestazioni di welfare che consentano al lavoratore di gestire oneri di impegno e di tempo della propria vita personale rendendolo più disponibile a forme di prestazioni di lavoro e di flessibilità, cosa che non sarebbe risolvibile con una compensazione di natura economica: ecco il «maggior valore percepito» del welfare, ecco una delle possibili strade per affrontare il tema della «conciliazione dei tempi di vita e di lavoro».

## Uno scenario diverso

Se guardiamo a un anno fa, cogliamo oggi uno scenario completamente nuovo e di prospettiva rispetto ai rapporti sociali (da quelli endosindacali a quelli tra le parti sociali) e nei rapporti con il governo.

Il cambio di passo si può visualizzare attraverso un paio di immagini, solitamente care ai giornalisti. *Settembre 2015*: 1. il segretario confederale Cisl Gigi Petteni si presenta da solo a un incontro con Confindustria programmato per discutere di nuovo modello contrattuale; 2. il governo annuncia reiteratamente che – di fronte ai ritardi del sindacato e delle parti sociali in generale – intende intervenire per legge sulla struttura della contrattazione, sul salario minimo di legge e sulle regole della rappresentanza.

*Settembre 2016*: oggi abbiamo, sulla base del documento unitario sulle relazioni industriali, tavoli di confronto aperti (e alcuni accordi conclusi) con tutte le maggiori organizzazioni imprenditoriali. Con Confindustria non abbiamo ancora un tavolo specifico sul modello contrattuale, ma un fitto dialogo costellato di accordi: sull'apprendistato, sulla detassazione, sulla gestione delle crisi e un impegno comune sul rilancio attuativo dell'accordo sulla rappresentanza. Con il governo è ripresa una stagione – che nessuno identifica come una riedizione della concertazione – di confronto organico su tutti i temi di impatto sociale che cancella l'idea di un ruolo sindacale confinato nelle singole imprese.



Possiamo dire che – accanto al più volte citato documento unitario sulle relazioni industriali – i provvedimenti del governo, inseriti nel dicembre dello scorso anno nella Legge di stabilità in termini di ripristino degli incentivi fiscali per il salario di produttività contrattato, sono stati due elementi decisivi ed emblematici del cambio di passo prima citato.

Questi provvedimenti del governo – alla cui messa a punto la Cisl e il sindacato tutto hanno dato contributo e sostegno – configurano una sorta di «Bignami del nuovo modello contrattuale».

Vi è, infatti, in essi la promozione della contrattazione come fattore di spinta di partecipazione orientata all'innovazione organizzativa e di un welfare contrattuale anch'esso collegato all'innovazione. Una missione, quindi, affidata alle parti sociali per far ripartire la produttività, fattore essenziale per la ripresa.

E, *dulcis in fundo*, abbiamo oggi un governo che parla di potenziare e rendere strutturali questi interventi.

Gli accordi interconfederali già sottoscritti in questi mesi e settimane con Confapi, con le organizzazioni del settore artigiano, con Confcommercio ed in fase avanzata con Confprofessioni e con le Centrali Cooperative fanno intravedere un'evoluzione del sistema di relazioni con un'iniezione di partecipazione, di flessibilità e di maggiori spazi di personalizzazione delle soluzioni consegnate alla contrattazione dei singoli settori.

Con la chiusura (unitaria!) del contratto dei metalmeccanici cade l'ultimo ostacolo all'apertura del tavolo con Confindustria sul quale alcune soluzioni sfumate o lasciate in termini di *working in progress* sono destinate ad essere prese più di petto: vedi salario tra primo e secondo livello di contrattazione. Forse siamo prossimi al completamento del disegno del nuovo sistema di relazioni industriali.



## Un limbo contrattuale durato sette anni

di Francesco Scrima\*

L'idea di contratto, che viene dai più antichi concetti di alleanza e di patto, è per molti aspetti la base dell'esperienza sociale degli uomini. Nello specifico della riflessione e dell'esperienza sindacale si configura poi come l'azione fondamentale di rappresentanza e di tutela dei lavoratori. Funzione che non si esaurisce in un semplice scambio economico di mercato, ma che definisce, oltre che interessi e obblighi fra le parti, anche elementi di organizzazione e di partecipazione, così che i necessari principi di gerarchia, comando e controllo siano frutto di confronto e di una corretta mediazione, utile ad allineare responsabilmente l'agire di tutti i membri dell'impresa.

Proprio questo spettro largo della funzione del contratto apre due corollari.

Il primo ci dice che nell'identità e nell'attività sindacale non ci può essere separazione fra il mondo dei principi, dell'etica, dei valori da una parte, e l'azione concreta di tutela e di rivendicazione dall'altra. Lo spazio domenicale delle idee, degli ideali, della vocazione, della politica alta passa, senza soluzione di continuità, nei compiti feriali e in quella funzione fondamentale del sindacato che è confrontarsi e lavorare per ottenere dei buoni contratti.

Il secondo corollario ci porta a considerare che i contratti valgono e vivono nelle situazioni di contesto e, tanto più il contesto cambia e si trasforma, tanto più urgente e improcrastinabile diventa adeguare i contratti ai cambiamenti che intervengono.

Le due ultime osservazioni, qui solo accennate, valgono per ogni settore lavorativo, ma hanno oggi particolare evidenza per i contratti del pubblico impiego, in considerazione dei troppi anni da cui sono bloccati, delle grandi trasformazioni e innovazioni già intervenute e delle altre ancora alle porte; per il fatto, infine, che per un sindacato confederale c'è una diretta corrispondenza fra lavoro pubblico, diritti di cittadinanza e bene comune. Così, parlando dei contratti, qui si pensa anche al bene del paese.

Risale all'autunno del 2007, con date che variano a seconda dei settori, la sottoscrizione degli ultimi contratti collettivi nazionali dei comparti pubblici. Dopo di allora, a parte alcune sequenze contrattuali su tematiche specifiche, vi è stato solo l'adeguamento della parte economica per il biennio 2008-09, con le esigue risorse allora disponibili, attraverso contratti nazionali sottoscritti all'inizio del 2009. Sono quindi ormai sette gli anni che ci separano dall'ultimo (modesto) ritocco delle posizioni retributive del personale, ma diventano quasi nove se il riferimento va al vero e proprio contratto nazionale cui un dipendente pubblico fa normalmente riferimento come fonte di disciplina normativa ed economica del proprio lavoro.

Nove anni non sono solo un lasso di tempo assai considerevole: diventano qualcosa di più se si pensa a ciò che in quegli anni è avvenuto su un duplice versante.

Il primo è quello di un'emergenza economico-finanziaria che, imponendo un drastico con-

\* Direttore Centro Studi nazionale Cisl Firenze.



tenimento della spesa pubblica, ha inciso indirettamente e in vario modo sulle condizioni di lavoro del personale. Al blocco delle retribuzioni, infatti, si sono aggiunti quello del turnover e riduzioni consistenti delle dotazioni organiche, determinando un inevitabile aumento dei carichi di lavoro pro capite.

L'impatto sull'organizzazione, tuttavia, non è stato solo di carattere quantitativo: da più anni, infatti, sono sostanzialmente annullate le risorse per formazione e aggiornamento e la dequalificazione, di fatto, si è aggiunta all'incremento dei carichi di lavoro, soprattutto nelle ipotesi in cui la riduzione di personale ha comportato anche una diversificazione e/o ampliamento delle mansioni conferite.

Un caso particolarmente emblematico di questa situazione di crisi si è verificato nei casi di mobilità per riassetto istituzionali che hanno riguardato soprattutto il sistema delle autonomie, con particolare riferimento alle Province. In questi casi, la mobilità presso altre amministrazioni del tutto diverse da quelle di provenienza è stata operata sulla mera equiparazione economica e di inquadramento, senza accompagnamenti professionalizzanti che non mancheranno di farsi risentire nella fase di inserimento di questi lavoratori nelle nuove realtà organizzative e amministrative.

Il secondo versante è quello dell'abbondante produzione normativa con cui si è provveduto a ridisegnare in modo significativo il quadro delle disposizioni sulla regolazione del rapporto di lavoro pubblico.

Dalla riforma Brunetta, in attuazione della Legge 15/2009, fino all'attuale progetto di riforma Madia, si snoda un percorso che, pur avendo incrociato ben quattro diversi vèrni (Berlusconi, Monti, Letta, Renzi), mantiene come costante la tendenza a ridimensionare gli ambiti della disciplina per via negoziale, riconsegnando in gran parte alla legge il primato che le riforme degli anni Novanta avevano assegnato alla contrattazione. Il tutto in un contesto di complessivo ridimensionamento delle pratiche di dialogo sociale, a tutto vantaggio di una preminenza della politica nei percorsi di decisione e di un rafforzato potere della dirigenza nei processi di governo interni alle amministrazioni pubbliche.

Il fatto è che questa tendenza non ha una logica organizzativa, ma solo finanziaria. È del tutto evidente, infatti, che nel settore privato, nel quale l'organizzazione è la risposta anche alle crisi economiche o di produzione, il legislatore tende a limitare il suo ruolo di regolazione e i sistemi di relazioni sindacali si specializzano e responsabilizzano nell'affrontare le situazioni di crisi: sul piano internazionale sono sempre più specifiche le indagini che dimostrano come i settori e i paesi che con maggiore facilità e velocità hanno affrontato la crisi siano quelli che hanno potuto contare su modelli di relazioni sindacali responsabili e maturi; e anche nel panorama italiano il «caso Fiat», anche con tutte le tensioni determinate da un conflitto tra sigle, testimonia nella stessa direzione.

Nel settore pubblico, di fatto, il protagonismo legislativo con l'introduzione di rigidità sempre più immodificabili dalla contrattazione collettiva limita la stessa discrezionalità dirigenziale privandola di strumenti flessibili di gestione del personale e dell'organizzazione (si pensi alle rigidità introdotte in materia di mobilità, valutazione e utilizzo della retribuzione accessoria). Ancora una volta la dissonanza con il settore privato è evidente: in quest'ultimo infatti, lo stesso legislatore che irrigidisce le regole del settore pubblico, col cosiddetto Jobs Act tende a flessibilizzarle.

In fondo si potrebbe dire che entrambi i settori siano alla ricerca di un equilibrio che rispetti i principi di pluralismo e responsabilità del lavoro nella distribuzione di ruoli (non necessariamente di materie) tra legge e contratto. In entrambi i settori, infatti, stiamo assistendo a una legislazione di rapido impatto emergenziale che però contiene in sé il rischio



di emarginare sia i principi costituzionali di protagonismo del lavoro, sia quelli organizzativi di responsabilizzazione della rappresentanza.

La metafora del limbo – con cui spesso si definisce questa prolungata moratoria contrattuale – potrebbe perciò risultare impropria se la si usasse per indicare uno stato di attesa inerte, oltre che senza speranza. Di inerte c'è stato in realtà ben poco, in un periodo che si è rivelato in realtà travagliatissimo. La speranza si deve invece coltivare con la massima determinazione nel momento in cui, pur in uno scenario notevolmente diverso da quello di sette (o nove) anni fa, ci si siederà al tavolo di un rinnovo contrattuale annunciato ormai come imminente.

La definizione del nuovo assetto dei comparti pubblici, avvenuta col contratto collettivo quadro definitivamente firmato il 13 luglio scorso, toglie in effetti l'ultimo alibi all'avvio di un negoziato che è stata la stessa Corte costituzionale, censurando gravemente l'inerzia di questo e dei precedenti governi, a sollecitare come atto dovuto. Ed è grave che si sia giunti a questo punto, per l'incapacità di cogliere in tutta la loro valenza le opportunità che dalla contrattazione possono scaturire per sostenere processi di autentica e positiva innovazione.

Le trasformazioni avvenute in questi anni collocano le relazioni sindacali del settore pubblico in un ambiente del tutto nuovo rispetto al passato e bisogna assumere la consapevolezza che anche se esse riacquistassero prerogative e poteri simili a quelli precedenti alla crisi del 2009 non sarebbero sufficienti né in grado di gestire con responsabilità e protagonismo la nuova situazione che, comunque, è fatta da una situazione di vulnerabilità finanziaria del paese e delle amministrazioni molto elevata (la più elevata d'Europa dopo la Grecia) e dalla conseguente necessità di operare non più sulla sola distribuzione di risorse, ma ancor prima sulla loro reperibilità.

Quali siano state le conseguenze del lungo stop contrattuale sulla condizione retributiva dei pubblici dipendenti ce lo dicono con impietosa evidenza i dati del rapporto Istat sull'andamento delle retribuzioni reali, nel periodo 2009-15, nei diversi settori del lavoro privato e pubblico.

Sei anni di blocco contrattuale hanno ridotto gli stipendi del pubblico impiego di una percentuale che oscilla fra l'8,1% e il 12,5% per i settori dell'istruzione e della pubblica amministrazione. Undici miliardi di risparmio, senza alcun investimento sul lavoro pubblico. Il divario con le retribuzioni per unità di lavoro esistenti nel privato si attesta su livelli che vanno dagli 8 mila ai 16 mila euro annui in confronto, rispettivamente, al settore metalmeccanico e chimico.

Non vanno mai dimenticati, ovviamente, anche tutti gli altri fattori che definiscono complessivamente la condizione lavorativa delle persone, per non scadere in banalizzazioni – o peggio –, sempre in agguato quando si fanno confronti che rischiano poi di mettere lavoratori gli uni contro gli altri, in una contrapposizione davvero priva di senso. Ma quei dati, ancor più se affiancati da altri confronti con le retribuzioni di altri paesi europei e non solo, attestano in modo inequivocabile il livello di assoluta insufficienza di trattamenti economici a fronte dei quali tendono invece ad accrescersi la complessità e la gravosità del lavoro in tutti gli ambiti della pubblica amministrazione e dei pubblici servizi in generale.

Servizi, è il caso di sottolinearlo, che sono mirati al soddisfacimento di bisogni diffusi, cui si lega l'effettivo esercizio di fondamentali diritti di cittadinanza: salute, sicurezza, istruzione, tanto per citarne solo alcuni. Proprio la Cisl, in più occasioni, ha assunto iniziative volte a promuovere l'idea del lavoro pubblico come «pubblico valore», rivendicando anzitutto la giusta attenzione della politica e di una pubblica opinione sollecitata in modo ri-



corrente da campagne strumentali (dai fannulloni ai furbetti del cartellino); ma anche indirizzando, con coraggio e lungimiranza, il proprio impegno di elaborazione e di proposta in una prospettiva di forte intreccio tra le esigenze di valorizzazione del lavoro, sotto il profilo economico e normativo, e la crescita di qualità e produttività dei servizi resi all'utenza. In questo periodo di «vacanza contrattuale» – prolungata oltre i limiti della sostenibilità costituzionale – i governi, come accennato, hanno pensato di rispondere alle esigenze di riassetto delle amministrazioni emarginando il ruolo della contrattazione, rilegificando molti istituti del rapporto di lavoro, emanando una normativa che spesso ha assunto i caratteri di una gestione sanzionatoria e standardizzata delle risorse umane, anche oltre ogni limite ricavabile da alcuni fenomeni di malcostume di dipendenti pubblici.

Di fatto, questa scelta del legislatore risulta miope proprio sul fronte dell'organizzazione, non fosse altro per il fatto che priva anche i dirigenti della necessaria flessibilità di strumenti per la gestione del personale.

È evidente che la stagione contrattuale che si apre in questi mesi non possa caratterizzarsi in termini di continuità con quella precedente: se sette anni sono lunghi per le conseguenze salariali subite dai lavoratori, lo sono anche per l'assetto amministrativo e finanziario delle amministrazioni e per gli strumenti che esse dovranno adottare a seguito della costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio.

Sul fronte del rapporto tra legge e contratto, di quello tra primo e secondo livello di contrattazione e di quello tra partecipazione e contrattazione quali cardini del modello di relazioni sindacali, sono necessari ripensamenti da parte di tutti i soggetti coinvolti, alla ricerca di equilibri che possano coniugare ragionevolezza organizzativa e tutela del lavoro.

I tempi per la ricerca di questo temperamento sono brevi e sono tutti concentrati in questi mesi nei quali legge di stabilità, definizione del nuovo Testo unico sul rapporto di lavoro pubblico e rinnovo contrattuale hanno bisogno di coordinarsi abbandonando ognuno ogni pretesa di autoreferenzialità.

Ulteriori valutazioni andranno svolte alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 25 novembre 2016 che ha dichiarato l'illegittimità parziale della riforma Madia sulla pubblica amministrazione, facendo riferimento in particolare all'attuazione attraverso i decreti legislativi e censurando che possa avvenire con il semplice parere della Conferenza Stato-Regioni o Unificata.

L'accordo tra Cgil Cisl e Uil e il Governo, sottoscritto il 30 novembre 2016, va nella corretta direzione perché valorizza le risorse professionali della Pa a sostegno dei processi di innovazione e di riforma. Con questa intesa si riequilibra il rapporto tra legge e contratto, come da tempo auspicato, e si avvia un nuovo percorso di relazioni sindacali nella Pa. Tale percorso dovrà essere completato attraverso gli accordi di comparto che incideranno quantitativamente e qualitativamente sulle prestazioni che la Pa garantirà a cittadini e imprese.



## **Working Paper on line Fondazione Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione**

wp n. 1, «Il futuro dell'Europa e il futuro del sindacato. Dopo la Brexit», novembre 2016  
Scritti di: Annamaria Furlan, Luca Visentini, Emilio Gabaglio, Francesco Lauria, Giuseppe Gallo, Alberto Majocchi, Sebastiano Fadda

wp n. 2, «Costituzione, lavoro, sussidiarietà», dicembre 2016  
Scritti di Giuseppe Acocella, Pierantonio Varesi