



Fondazione Ezio Tarantelli  
Centro Studi  
Ricerca e Formazione

**La contrattazione  
collettiva, idee  
per nuove tutele**

**24**  

---

**22**

**WORKING  
PAPER**

EDIZIONI **LAVORO**



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

Fondazione Ezio Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione  
workingpapers@fondazionetarantelli.it  
www.fondazionetarantelli.it

Direttore: Giuseppe Gallo

In redazione: Antonello Assogna, vicedirettore e coordinatore di redazione; Ettore Innocenti, Natale Madeo e Ulderico Sbarra, redattori;  
Roberta Collura, segretaria di redazione; in questo numero ha collaborato Giampiero Guadagni.

wp n. 24, marzo 2022

Progetto grafico e impaginazione: Typeface, Cerveteri (Roma)  
Edizioni Lavoro, via G.M. Lancisi 25, Roma

**ISSN 2531-8586**



Fondazione Ezio Tarantelli  
Centro Studi  
Ricerca e Formazione

## IN QUESTO NUMERO

a cura di Antonello Assogna

## EDITORIALE

Rete partecipativa neurale  
di Giuseppe Gallo

## APPROFONDIMENTI

Gli accordi di concertazione degli anni  
Novanta e il sindacato che si fa «governo»  
di Sergio D'Antoni

Meno leggi e più contratti  
per una transizione economica  
socialmente sostenibile  
di Maurizio Del Conte

La politica dei redditi è superata?  
La contrattazione collettiva,  
idee per un futuro migliore  
di Leonello Tronti

Patto per il lavoro  
e contrattazione collettiva  
di Tiziano Treu

## INTERVISTE

In commissione Lavoro,  
la possibilità di una sintesi alta  
per ampliare garanzie e diritti  
a colloquio con Romina Mura  
di Giampiero Guadagni

Formazione, volano per la crescita  
di lavoratori e imprese  
a colloquio con Aurelio Regina  
di Giampiero Guadagni

In Europa politiche contrattuali coordinate  
per ridurre diseguaglianze e dumping  
a colloquio con Luca Visentini  
di Giampiero Guadagni

## AMBITI DI INTERVENTO

4 Innovazione tecnologica, innovazione  
organizzativa e nuovi modelli negoziali  
di Francesco Seghezzi 47

6 Il welfare aziendale e contrattuale  
dopo la pandemia  
di Valentino Santoni 50

## IL CASO

9 La contrattazione nazionale  
nelle multinazionali. L'esperienza  
del contratto collettivo specifico  
di lavoro del Gruppo Stellantis  
di Roberto Benaglia 55

13 Nuove tecnologie e contrattazione,  
il caso del lavoro su piattaforma  
di Luca Bianco 59

## ORIENTAMENTI E STRATEGIE

16 La contrattazione nel terziario.  
Opportunità e prospettive  
di Donatella Prampolini 64

20 La CISL, riflessioni  
per un nuovo modello contrattuale  
di Giulio Romani 68

## QUADRO GIURIDICO

36 La contrattazione collettiva  
tra efficacia soggettiva (limitata?)  
e nuovi orizzonti  
a cura di Ettore Innocenti 74

## LA MAPPA MENTALE

39 Efficacia soggettiva  
e nuove modalità di stipulazione  
della contrattazione collettiva 77

## PERCORSI

## LA PENNELLATA DI ULDE

42 Contrattazione avanzata  
di Ulderico Sbarra 79



Autonomia e contrattazione, i due pilastri della proposta culturale e politica della CISL. Due pilastri rappresentativi di una storia, che ha guardato e guarda alla centralità dei lavoratori nella società e nella storia democratica del paese.

Sono valori identitari che colgono l'essenza di come la nostra confederazione si sia resa protagonista nel dibattito sindacale e politico attraverso un metodo e proposte caratteristiche di questa identità, sapendo soprattutto guardare in prospettiva ai veri bisogni dei lavoratori.

L'autonomia è il segno distintivo della capacità di un'organizzazione di vivere l'esperienza politica e sociale senza condizionamenti di nessun tipo. La contrattazione è l'espressione massima dell'autonomia; per un sindacalista negoziare comporta preparazione, studio, capacità di proposta e di consenso, saper individuare le priorità e le innovazioni che la società e l'economia presentano e soprattutto essere in grado di ricercare nel contesto di riferimento le soluzioni che garantiscano le migliori tutele possibili per i lavoratori di cui si è rappresentanti.

Negli anni i modelli organizzativi sono cambiati, le esigenze del lavoro e dei lavoratori si sono trasformate, la globalizzazione ha aperto i mercati, sono modificati anche i riferimenti per il welfare tradizionale e inoltre si concretizzeranno progressivamente gli effetti della transizione ambientale e di quella digitale. A questo possiamo aggiungere anche i drammatici riflessi che la pandemia e la guerra in Ucraina comporteranno sui nostri assetti sociali ed economici.

In questa condizione, gli orientamenti e gli assetti della contrattazione continueranno ad essere determinanti per costruire la necessaria rete di protezione sociale ed economica per i lavoratori.

Flessibilità organizzativa, nuovi orari di lavoro e profili orari più corrispondenti alle mutate esigenze organizzative, un welfare aziendale e contrattuale potenziato sempre più fruibile e soprattutto formazione e forme di retribuzione certe e a copertura di un'inflazione crescente, dovranno essere le frontiere per una contrattazione inclusiva, rispondente alle necessità dei lavoratori e dei mutati bisogni della e nella società.

Una sfida difficile e complessa soprattutto per le implicazioni derivanti dalla situazione critica che stiamo vivendo in questi giorni.

Nel 1993, sia per favorire il raggiungimento dei parametri di Maastricht per l'ingresso nella rinnovata Unione europea sia

a cura di Antonello Assogna



Coordinatore di redazione della collana Working Paper, formatore della Fondazione Ezio Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione.

per la grave crisi finanziaria in corso in quel periodo, il sistema politico e sociale rispose con la sottoscrizione dell'accordo Ciampi; un protocollo che determinò un nuovo modello di relazioni sindacali e degli assetti contrattuali, la definizione di una politica dei redditi, dell'occupazione e di sostegno al sistema produttivo. Un accordo strutturale, nel solco del modello concertativo aperto con gli accordi degli anni Ottanta, che consentì al paese di uscire dal vortice dell'inflazione e dalla stagnazione.

Oggi più che mai ci sarebbe bisogno di una rinnovata disponibilità ad un confronto complessivo tra Governo e parti sociali che sia in grado di affrontare le criticità attuali: la copertura dei redditi dagli effetti dell'impenata dei costi dell'energia, investimenti su formazione per riconversioni professionali e

nuove professionalità, definire un sistema di tutele contrattuali a garanzia dei lavori derivanti dalla gig economy e da nuove forme organizzative, potenziare la bilateralità e la complementarità per un welfare contrattuale sempre più inclusivo, le già citate transizioni energetico-ambientale e digitale.

Per approfondire questi temi e per discutere di nuove idee per la contrattazione abbiamo coinvolto autorevoli protagonisti della storia e del presente della CISL, il presidente del CNEL, la vicepresidente di Confcommercio, il segretario generale della CES, la presidente della Commissione Lavoro della Camera dei deputati, il presidente di Fondimpresa, docenti universitari e ricercatori.

Cerchiamo di mettere a disposizione qualità per la ricerca di nuove proposte.



Il numero dei Working Paper, che consegniamo alle pagine seguenti, ha per oggetto la contrattazione e la strumentazione partecipativa delle relazioni industriali, per il governo dell'impresa, e del patto sociale, per il governo del paese. Si tratta, a ben vedere, della rete neurale della democrazia partecipativa.

I contributi degli autorevoli autori intervenuti, di notevole profondità ed apertura di orizzonti, indagano una galassia estesa e complessa, le cui mappe non sono sufficientemente conosciute ed il cui ruolo non adeguatamente soppesato e valorizzato.

I nostri lettori potranno trovare *valutazioni storiche*, di grande interesse; *analisi di contesto* rigorose; *proiezioni progettuali future* originali e coraggiose.

La «Lectio magistralis» di S. D'Antoni, in apertura, sugli anni Novanta, il decennio concertativo sul finire del secolo, ricorda il contributo decisivo della CISL per passare da una visione di sindacato antagonista ad un «sindacato di governo» capace di giocare d'anticipo e di prevenire il conflitto attraverso un grande *patto sociale* «che non ricercasse interessi immediati delle parti, ma indicasse interessi generali. [...] Le parti non si limitavano a prendere atto delle dinamiche economiche avverse per negoziarne le conseguenze. Dovevano puntare, invece, a controllarle, fissando a monte le condizioni desiderate. Era un salto di qualità storico che proiettava i corpi intermedi in una dimensione pienamente politica».

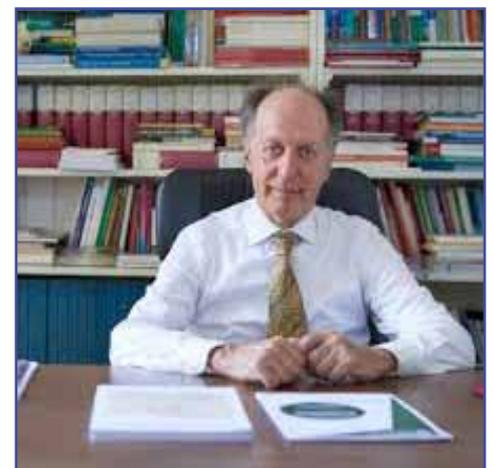
Anche L. Tronti riconosce il ruolo storico dell'accordo di concertazione del 23 luglio 1993, pur con il limite di aver realizzato solo parzialmente le grandi potenzialità di cui era portatore.

Quella lezione, comunque, vincente non può essere dimenticata, perché consentì all'Italia di abbattere l'inflazione, tutelare i salari e l'occupazione, ridurre il debito pubblico ed entrare nell'Euro a fine decennio, dopo averlo iniziato con la crisi economica 1991-1993; la crisi finanziaria del settembre 1992, la svalutazione della lira del 30%, l'uscita dall'accordo di cambio europeo, il rischio default, il tasso di interesse dei BOT annuali al 19%, la recessione del Mezzogiorno e l'inizio del crollo del suo sistema bancario.

Oggi, infatti, per la gestione del Next Generation UE e del PNRR un grande patto sociale e «L'azione concertata fra parti sociali e Governo è essenziale» (T. Treu) al fine di *verificare* la coerenza della direzione di marcia indicata dal PNRR, integrandone e correggendone, in corso d'opera, i limiti applicativi; *adeguare* il PNRR ai mutamenti vorticosi di un contesto

## Rete partecipativa neurale

di Giuseppe Gallo



Presidente della Fondazione Ezio Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione.

tale da prefigurare persino un'economia di guerra; *garantire* un coordinamento strategico per tradurre la complessità dei provvedimenti in politiche organiche.

La turbolenza tettonica, intricata, stratificata, magmatica, eruttiva che vive il nostro tempo (transizioni verde e digitale, caduta demografica, crisi energetica, effetti geopolitici globali e ricadute economiche della guerra russo-ucraina) richiede un nuovo patto per lo sviluppo e la sostenibilità capace di incorporare partecipazione organizzativa, gestionale e strategica, coerente con il dettato costituzionale (G. Romani).

Ampio spazio viene riservato al ruolo della *contrattazione collettiva*.

«La contrattazione rappresenta il principale strumento per portare a compimento cambiamenti strutturali nella riorganizzazione dei modi, tempi e luoghi di lavoro» (R. Mura). E, d'altro canto, «La prima opportunità di sviluppo della contrattazione è rappresentata dalla *bilateralità*. Una realtà già oggi matura ed evoluta nel settore terziario» (D. Prampolini).

Valutazione confermata dall'esperienza di Fondimpresa che dedica, da tempo, risorse per la formazione dei lavoratori in cassa integrazione ed ha aperto la linea «Avvisi politiche attive» che finanzia interventi formativi dedicati esclusivamente a disoccupati ed inoccupati ai fini di assunzioni a tempo indeterminato (A. Regina).

«Solo nella contrattazione collettiva è possibile trovare un punto di equilibrio, non arbitrariamente imposto dal legislatore. E, soprattutto, solo la contrattazione collettiva ha la possibilità di scendere in verticale nelle specificità di ogni singolo contesto e di adeguarsi, dinamicamente, alle sue continue mutazioni». Ma il sindacato confederale deve cogliere tutte le potenzialità dei rinvii di legge in riferimento alle collaborazioni organizzate dal committente (art. 2, comma 2, DLCS

81/2015); ciò che nella vicenda del contratto fra Assodelivery ed UGL non è avvenuto. La giusta dichiarazione di non rappresentatività di quel contratto può, infatti, favorire un nuovo intervento del legislatore (M. Del Conte).

Roberto Benaglia ci offre una riflessione di grande interesse sull'esperienza del contratto collettivo specifico di lavoro nel gruppo Stellantis, una delle principali multinazionali manifatturiere globali, concludendo che «Nel nostro paese, negli ultimi venti anni non si è giocato nessun derby fra contratto nazionale e contrattazione aziendale. Piuttosto c'è un equilibrio fra questi due livelli, una loro integrazione nella quale il contratto nazionale è chiamato, sempre più, ad aprire spazi di gestione aziendale».

Inedita e, rigorosamente, documentata la riflessione di Valentino Santoni sul welfare aziendale e contrattuale dopo la pandemia dalla quale emerge la grande tempestività e flessibilità della contrattazione nel garantire ai lavoratori strumenti per la tutela della salute, per la prevenzione dal contagio, coperture assicurative, associati ad adeguate flessibilità organizzative. Molto significativa la prospettiva del welfare aziendale territoriale, ovvero «a filiera corta».

Rilevante l'analisi sulla digitalizzazione delle imprese e le ricadute, conseguenti, sui lavoratori che chiamano in causa la *qualificazione* dei rapporti di lavoro attivati da piattaforme digitali; la *gestione* dei rapporti di lavoro mediante intelligenza artificiale ed algoritmi anche nelle imprese; le *implicazioni* della dimensione internazionale dei lavori digitali in riferimento alle leggi, ai contratti, alle tutele, ai diritti applicabili (T. Treu, L. Bianco). Decisiva la regolazione sociale degli algoritmi, sulla quale si gioca la qualità delle relazioni industriali, non meno della via contrattuale per i lavori su piattaforme che l'adesione di Asso-Delivery a Confcommercio può favorire.

Ampia attenzione viene dedicata al *salario*

*minimo* (L. Visentini, T. Treu, G. Romani) a partire dalla direttiva europea, ormai prossima, sui *salari minimi adeguati* che nella proposta della Confederazione europea dei sindacati (CES) deve garantire che tutti i lavoratori siano coperti dalla contrattazione collettiva, non solo nei settori manifatturieri ma anche nei servizi, nell'ambito dei lavori autonomi, dei free lance, dei lavori su piattaforme digitali, dei lavori domestici, dei lavori a domicilio. L'introduzione nella direttiva del parametro della soglia minima di povertà è decisiva per la convergenza verso l'alto dei salari minimi. I paesi, come l'Italia, che non hanno fatto ricorso al salario minimo di legge e tutelano i lavoratori attraverso la contrattazione collettiva, non saranno, peraltro, obbligati ad introdurre il salario minimo legale e fruiranno degli strumenti, previsti dalla direttiva, per rafforzare ed estendere, ulteriormente, la contrattazione collettiva (L. Visentini).

I bassi salari sono l'effetto della rimozione della «regola aurea» (L. Tronti).

«Ne consegue la necessità di una politica salariale capace di esprimere la «regola d'oro», tenendo conto dei diversi livelli di contrattazione e delle diverse voci salariali, alla fine le retribuzioni reali devono crescere, cioè superare la crescita dei prezzi nella stessa misura dell'aumento della produttività».

I *limiti giuridici* del salario minimo legale rispetto ai minimi salariali contrattuali, ed i possibili ricorsi giudiziari, sono acutamente

analizzati nella rubrica normativa curata da E. Innocenti.

Il dramma dei lavoratori poveri (*working poors*) che percepiscono un salario inferiore alla soglia ufficiale di povertà, dei poveri occupati, dei poveri quantunque lavoratori, viene affrontato da G. Romani, con la profondità che merita sul duplice livello dei fattori generativi ai quali è associato. In prima istanza in termini di risposta emergenziale allo shock energetico ed alla ripresa inflativa che richiede la riforma della regola contrattuale vigente di adeguamento salariale all'inflazione (IPCA al netto dell'inflazione importata), il controllo e la tassazione degli extraprofiti speculativi che insieme all'extrageffito fiscale dovrebbero alimentare il Fondo di contrasto al carobolletta energetica.

In seconda istanza, con un'operazione strutturale in grado di andare alle radici, attraverso una diagnosi rigorosa e severa, della caduta progressiva, dagli anni Ottanta del secolo scorso, dell'incidenza del monte salari sul PIL. La proposta, ben argomentata, di un nuovo patto per lo sviluppo nella sostenibilità sociale ed ambientale, coerente con la tradizione di lungimiranza strategica della CISL, si fonda sulla rete neurale partecipativa descritta, decisiva per il governo delle imprese e del paese e, in quanto tale, condizione essenziale per il completamento ed il rafforzamento della complessiva architettura della nostra democrazia.

Sono passati esattamente trent'anni dagli accordi di concertazione del biennio 1992-1993 tra Governo e parti sociali che permisero al nostro paese di ridurre drasticamente l'inflazione ed il debito pubblico, ridisegnando anche il sistema contrattuale. In quello straordinario decennio un vento nuovo soffiava nel paese. Sotto i colpi dei referendum e di tangentopoli si disfaceva la prima repubblica. Il pomeriggio del 23 maggio del 1992 Giovanni Falcone, la moglie e gli agenti della sua scorta venivano uccisi con una strage terribile sulla autostrada Palermo-Punta Raisi. Un mese dopo anche Paolo Borsellino e gli agenti che lo proteggevano furono massacrati in un attentato. Fu un colpo durissimo per il paese. Il sindacato reagì con una grande manifestazione unitaria a Palermo, la più imponente nella storia del Mezzogiorno. Anche i partiti (o almeno quel che ne era rimasto) fecero quadrato intorno alle istituzioni eleggendo a larga maggioranza Oscar Luigi Scalfaro come presidente della Repubblica, il quale affidò l'incarico di formare il Governo a Giuliano Amato.

Era l'inizio dei governi «tecnici» sostenuti anche dai sindacati e dalla Confindustria, che hanno portato l'Italia in Europa. L'Italia visse negli anni Novanta una stagione di vero riformismo partecipato, che assicurò pace sociale e riforme mai viste in un lasso di tempo così breve. Dal 1992 al 1996 furono raggiunti grandi risultati – il superamento della scala mobile, l'impostazione di una nuova politica dei redditi, il rinnovo della contrattazione, la revisione delle regole del mercato del lavoro, il completo ripensamento del sistema previdenziale – che portarono il paese sulla strada del risanamento e dell'integrazione europea.

Questa lunga fase s'infranse all'inizio del nuovo secolo sullo scoglio della disintermediazione e del populismo, che mise in soffitta la concertazione e scelse una condotta di governo accentratrice, demagogica e antisociale. Gli avversari del riformismo partecipato non si rendono conto della stretta relazione che lega la fiducia individuale alla capacità del sistema di rappresentanza di esprimersi in maniera unitaria e coesa.

Gli accordi del decennio concertativo salvarono il paese facendo capire che un'azione coordinata delle istituzioni, degli imprenditori e dei sindacati poteva correggere un modello di sviluppo iniquo; che il loro dialogo operoso generava il consenso per assicurare un orizzonte lungo alle riforme e cambiare le cose in profondità. In quegli anni la CISL aveva compiuto uno sforzo notevole per spingere il mondo del lavoro a superare certe resistenze settarie. Nei rapporti sociali

## Gli accordi di concertazione degli anni Novanta e il sindacato che si fa «governo»

di Sergio D'Antoni



Già segretario generale CISL.



e istituzionali ritenevamo vitale il passaggio da una visione ancora viziata da uno spirito di antagonismo a posizioni responsabili e collaborative, che anticipassero e prevenissero il conflitto. Un sindacato che prendeva piena coscienza del suo ruolo di soggetto politico andava affermato come fatto nuovo per il governo di una società complessa e portare a una radicale evoluzione dell'idea di patto sociale.

Un patto sociale che non ricercasse interessi immediati delle parti, ma indicasse interessi generali. Questo era lo scambio concertativo a cui noi della CISL guardavamo. Le parti non si limitavano a prendere atto delle dinamiche economiche avverse per negoziarne le conseguenze. Dovevano puntare invece a controllarle, fissando a monte le condizioni desiderate. Era un salto di qualità storico, che proiettava i corpi intermedi in una dimensione pienamente politica. La concertazione italiana ha pochi padri, ma grandi. Il posto d'onore spetta ad Ezio Tarantelli, che per primo negli anni Ottanta aveva elaborato la teoria dello scambio politico. Il suo lavoro rese concreta la prospettiva di determinare le grandi variabili dell'inflazione, del debito pubblico, delle retribuzioni attraverso un'azione coordinata delle istituzioni degli imprenditori e del sindacato. Tarantelli capì che la spirale poteva essere interrotta sconfiggendo la linea del salario

come variabile indipendente dall'andamento dell'economia e dalla produttività. La sua battaglia, da studioso e da militante, era contro la scala mobile, principale causa di inflazione e di impoverimento delle buste paga dei lavoratori, oltre che del balzo dei titoli di Stato. Su «la Repubblica» e su «l'Espresso» aveva sostenuto che per battere l'inflazione bisognava eliminare gli automatismi salariali e restituire al sindacato spazi di agibilità negoziale. Con le formule econometriche del Nobel Franco Modigliani e la sua teoria sulle relazioni triangolari, Tarantelli mise a punto un modello che invocava il metodo concertativo. «Il tasso di inflazione – scriveva – dovrebbe essere determinato dal sindacato, d'accordo con le altre parti sociali e contestualmente ad un pacchetto di misure di intervento strutturale sull'economia, con il duplice scopo di garantire il potere d'acquisto dei salari e il rientro dall'inflazione». È ancora vivo in me il ricordo dei sabati trascorsi a via Po, aperti a chiunque fosse interessato alle sue lezioni. Ezio era una fonte straordinaria di spiegazioni, faceva capire con parole semplici la convenienza di una politica dei redditi concertata, dello scambio fra i punti di contingenza e il blocco dell'equo canone, delle tariffe e dei prezzi amministrati. Era un riformatore vero e un uomo semplice ed alla mano, con un modo di stare con la gente e i suoi studenti da professore americano, lontano da quello elitario di un certo mondo accademico. La sua opera e la sua militanza civile diedero linfa a quel comune agire da cui passò la ripresa. Gli accordi del 1992 e del 1993 ne furono il frutto maturo. Allora come oggi si usciva da un decennio di individualismo estremo.

L'azione di Margaret Thatcher e di Ronald Reagan allargava a dismisura le disuguaglianze e portava fuori scala inflazione e debito pubblico. Emergeva l'incapacità delle istituzioni a governare da sole i grandi processi economici e sociali in cui il paese era immerso. L'enciclica *Centesimus Annus* di Papa Wojtyła, scritta nel

centesimo anniversario della *Rerum Novarum*, aveva delineato la necessità di una «terza via», attraverso l'incontro virtuoso tra capitale e lavoro. Di fronte alla crisi di rappresentanza cresceva la domanda di una governabilità più ampia. Si rafforzò così la nostra convinzione che riforme durature chiedevano la partecipazione del sindacato e degli altri corpi sociali. Le istituzioni e la politica da sole non avrebbero potuto avere il consenso sociale necessario per realizzare quelle profonde riforme sociali. Mantenendo fermo il principio dell'autonomia e della distinzione dei ruoli, sostenevamo che una democrazia moderna aveva bisogno della partecipazione della società civile per garantire le esigenze di tutte le persone, a partire dai lavoratori, dai pensionati, dai soggetti deboli ed emarginati. Fare governo, farsi governo: fu questo l'obiettivo che la CISL poneva a tutto il sindacato, con una concezione nuova e paritaria del rapporto tra istituzioni e società civile. Decisivi furono due presidenti del Consiglio, Giuliano Amato e Carlo Azeglio Ciampi. Le istituzioni erano state attaccate dalla mafia, i partiti erano stati delegittimati dalle inchieste e dagli arresti, la politica era disorientata. L'economia era al collasso, nonostante gli interventi sul tasso di sconto della Banca d'Italia. Serviva una scossa per ridare fiducia. Eletto al Colle il 25 maggio del 1992, il giorno dopo l'attentato a Giovanni Falcone e alla sua scorta, Oscar Luigi Scalfaro affida l'incarico di Governo a Giuliano Amato.

Comincia la stagione della concertazione e dei Governi «sociali» che, con la cooperazione decisiva del mondo del lavoro e dell'impresa, riusciranno a evitare il baratro, a farci risalire e a condurci nel gruppo dei paesi fondatori della moneta unica europea. La trattativa con il Governo partì ai primi di luglio, dopo un incontro con Amato il 24 giugno.

Alla Confindustria era stato appena eletto presidente Luigi Abete. Le questioni sul tappeto apparivano inestricabili: costo del lavoro,

manovra economica, pensioni, riforma fiscale. Nella notte tra il 29 e il 30 luglio, il Governo mise a punto un testo i cui punti centrali erano l'avvio dell'abolizione della scala mobile (c'era già stato il mini accordo siglato con il Governo Andreotti il 10 dicembre 1991), il blocco della contrattazione articolata per tutto il 1993, il controllo rigoroso dei prezzi e delle tariffe. A distanza di un anno, il 23 luglio del 1993, fu firmato un secondo accordo che ridefiniva la politica dei redditi, un nuovo sistema contrattuale e le regole per una concertazione strutturata. Presidente del Consiglio era Carlo Azeglio Ciampi. Il protocollo del 23 luglio 1993 sulla politica dei redditi e dell'occupazione, gli assetti contrattuali, le politiche del lavoro e il sostegno al sistema produttivo, costituisce una sorta di «carta costituzionale» delle relazioni industriali italiane. In effetti esso definiva non solo la riforma della contrattazione e del salario, ma anche il controllo del deficit pubblico, l'abbassamento dell'inflazione programmata, la riduzione dei tassi di interesse.

La tutela del salario reale veniva affidata alla contrattazione biennale, con due livelli di negoziazione non sovrapponibili e senza automatismi collegati all'inflazione. Il contratto nazionale determinava aumenti coerenti con il tasso di inflazione programmata, quello di secondo livello doveva servire a recuperare la produttività e gli scostamenti dagli obiettivi macroeconomici fissati. Venivano istituite due sessioni di confronto tra esecutivo e parti sociali sulla politica dei redditi - una a maggio,





*Da sinistra: Luigi Abete, Bruno Trentin, Sergio D'Antonio, Pietro Larizza, in basso Carlo Callieri*

prima della presentazione del DPEF, l'altra a settembre, prima della Finanziaria - per operare «in coerenza con i processi decisionali in materia di politica economica». Nel riferimento agli incontri stabili fra parti sociali e Governo sulla politica dei redditi, e nell'abbandono della logica della contrattazione conflittuale, si può individuare il primo, storico apporto delle parti sociali alla formazione di una politica di sviluppo. Quello del luglio '93 non fu solo un patto triangolare, ma l'inizio di una nuova fase storica in cui le parti sociali contribuivano a determinare le dinamiche economiche nel paese. Si ponevano le premesse per costruire la democrazia economica.

Il successo del modello italiano valicò i confini nazionali e altri paesi europei provarono a imitarlo. Il premio Nobel Franco Modigliani lo portò in giro per gli atenei. Per spiegarlo fui invitato assieme a lui all'Università di Madrid e poi ad un centro di formazione di alta finanza a Francoforte. Qualcuno aveva assimilato la concertazione al consociativismo unanimistico e forzoso, svilendola ad un gioco di veti incrociati, a un vortice di adunanze rituali. Presappochismo, critiche frettolose e ambigue, che denunciavano sordità e pregiudizi duri a morire. L'aspetto più importante di quella stagione sta proprio nel fatto che Governo e sindacati non scambiavano e non si spartivano

nulla, né pretendevano di mettere le briglie all'economia e dirigerla. Eravamo tutti liberi, ciascuno prendeva impegni per raggiungere obiettivi di politica economica utili al paese. Non c'era nessuna spoliatura dei poteri del Parlamento. Le Camere rimanevano sovrane, non subivano alcuna imposizione. Rimaneva loro il compito, unico e inattaccabile, di legiferare, di trasformare o meno in norme ciò che Governo e parti sociali concordavano.

Dalla concertazione risultò un lungo periodo di pace sociale, che permise il rientro dall'inflazione, la tutela del valore reale dei salari e delle pensioni, la ripresa dell'economia, il ritorno alla contrattazione, l'ingresso in Europa a testa alta. Le vicende di quegli anni acquiscono il bisogno di una democrazia che generi governi stabili, legittimati e rappresentativi, con solide maggioranze e opposizioni leali, garantisca governabilità, dia continuità ai progetti di riforma al di là degli schieramenti. Sostegno principale di questa continuità riformatrice non può che essere il coinvolgimento delle parti sociali. Concertazione, contrattazione e partecipazione dei lavoratori alle grandi scelte di Governo, ma anche delle imprese, sono oggi la via per realizzare una vera democrazia economica così come avevano delineato i «padri costituenti» nell'articolo 46 della Costituzione, mai applicato. A tanti anni di distanza, quella stagione va riaperta ed oggi ci sono tutte le condizioni per rilanciare quel modello di governo condiviso delle società complesse, per un grande patto sociale capace di ridisegnare l'economia del paese dopo la pandemia, ridurre le enormi diseguaglianze sociali, affrontare il tema dello sviluppo del Mezzogiorno. Per costruire un nuovo sistema di relazioni industriali e di economia sociale di mercato che garantisca flessibilità e competitività, per unire il paese tra Nord e Sud, assicurando la tenuta dei livelli occupazionali nonché l'allargamento dei diritti e delle tutele del lavoro.

Nel nostro paese ad ogni segnale di trasformazione sociale scatta, come un riflesso pavloviano, l'appello all'intervento regolativo della legge. Le novità ci spaventano e la legge ci sembra essere la protezione più sicura contro le incognite del cambiamento. Paghiamo gli effetti di una struttura demografica che vede spingersi sempre più in avanti l'età media e che, di conseguenza, crea un contesto poco incline alla innovazione. Le riforme, invece di svolgere la funzione di stimolo alla innovazione sociale, diventano spesso strumenti di conservazione dello status quo, frenando la modernizzazione del paese. La tendenza dei nostri Governi a inseguire la realtà regolandone ogni singolo aspetto attraverso il rigido strumento della legge rappresenta un importante ostacolo alla spinta trasformativa della contrattazione collettiva, limitandone il ruolo nell'accompagnare, attraverso strumenti condivisi, i processi di rinnovamento del lavoro.

Se lo sbilanciamento verso la legge si è manifestato pressoché in ogni ambito del diritto del lavoro, esemplare è stata l'esperienza regolatoria dei contratti di lavoro c.d. «non standard». Nel linguaggio degli addetti ai lavori si considerano «non standard» tutte quelle forme contrattuali estranee al paradigma del contratto di lavoro subordinato, così come definito dall'art. 2094 del codice civile. Proprio perché esterni ai confini della subordinazione, i lavori non standard sono stati a lungo inseguiti dal legislatore che, a più riprese, ha tentato di riportarli all'interno di un quadro regolatorio ben definito. In questa direzione si è mossa la legge Biagi, che aveva interpretato l'evoluzione del mercato introducendo nel sistema giuridico nuove tipologie contrattuali minuziosamente disciplinate, con l'obiettivo di intercettare le esigenze emergenti delle imprese, sempre più insofferenti rispetto alla monolitica rigidità della legislazione del lavoro. Quella riforma ha avuto il grande merito di dare una risposta alla necessità di liberarsi da una serie di vincoli anacronistici posti da un diritto del lavoro che non riusciva a cogliere i cambiamenti di contesto economico e produttivo. Ma, col trascorrere degli anni, l'idea di rispondere alla modernizzazione del lavoro con la moltiplicazione delle fattispecie contrattuali ha mostrato tutti i limiti del suo presupposto metodologico. Rincorrere l'evoluzione della complessità del mondo reale attraverso la sua riconduzione a micro-tipologie legali è - in ogni tempo - una operazione destinata a produrre obsolescenza normativa precoce, perché le imprese vanno comunque più veloci della macchina legislativa e, quando si trovano di fronte alla

## Meno leggi e più contratti per una transizione economica socialmente sostenibile

di Maurizio Del Conte



Professore associato di Diritto del lavoro - Dipartimento di Studi giuridici «A. Saffa» Università Commerciale Luigi Bocconi.



ipertrofica complessità della legge, tendono semplicemente ad aggirarla. Ciò non significa che la flessibilità contrattuale, laddove funzionalmente necessaria, vada scoraggiata. Ciò che, tuttavia, si deve evitare è che essa si trasformi in una facile via di fuga per quelle imprese che tentano in ogni modo di sottrarsi ai costi eccessivi del lavoro standard. Pur essendosi significativamente ridotta negli ultimi anni, esiste ancora una vasta zona «grigia» di contratti che, sotto la mentita veste di collaborazioni autonome, nascondono in realtà un lavoro privo di ogni autonomia organizzativa del collaboratore: un mondo parallelo, fatto di finto lavoro autonomo, spesso popolato da giovani disponibili a qualunque proposta di lavoro, pagati una frazione dei minimi previsti dai contratti collettivi e impropriamente utilizzati dalle imprese come «riservisti» rispetto al nucleo duro dei lavoratori standard. Senonché, di questa situazione sono parzialmente responsabili anche le parti sociali, laddove non hanno saputo sfruttare gli spazi che pure gli sono stati concessi dal legislatore.

Va, infatti, ricordato che l'articolo 2 del DLGS 81 del 2015, dopo aver previsto l'estensione dell'intera disciplina del lavoro subordinato proprio alla platea dei lavoratori atipici «etero-organizzati», al comma 2 ha delegato agli accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale la predisposizione di discipline specifiche riguardanti il

trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive e organizzative del relativo settore. Ciò, evidentemente, nella consapevolezza che il sistema di protezioni normative, realizzato attorno al modello socialtipico del lavoratore subordinato di cui all'articolo 2094 del codice del 1942, può non essere adeguato alle caratteristiche di nuove e sempre più diffuse forme di lavoro.

Con questa disposizione è stata riconosciuta una posizione di primazia della contrattazione collettiva rispetto alla legge nel delicatissimo ambito delle collaborazioni organizzate dal committente. A fronte di una così rilevante apertura alla contrattazione collettiva, sarebbe stato ragionevole attendersi che le parti sociali avrebbero colto al volo l'opportunità, andando a presidiare lo spazio ad esse delegato dalla legge. Ma, trascorsi ormai sette anni dalla riforma del 2015, sono ancora pochi i contratti collettivi nazionali stipulati ai sensi dell'art. 2, comma 2 del DLGS 81/2015. Il motivo sembra essere riconducibile soprattutto alla difficoltà dei sindacati di abbandonare la strada delle protezioni legali tipiche del lavoro subordinato per farsi promotori di una nuova architettura di tutele, gestita in autonomia e ritagliata su misura delle peculiari caratteristiche di questi lavoratori. Se, da un lato, è comprensibile la preoccupazione per i rischi connessi a una nuova e grande responsabilità, dall'altro non può non rilevarsi come il sindacato potrebbe trarne uno straordinario vantaggio strategico, essendogli assegnata dalla legge stessa la possibilità di ridisegnare le nuove frontiere del lavoro non standard, invece che subire l'ennesimo intervento eteronomo del legislatore di turno. Esemplare, in proposito, è stata la vicenda del contratto collettivo dei ciclofattorini urbani sottoposti alla gestione algoritmica delle piattaforme. Piuttosto che rischiare di infilarsi in una partita negoziale dagli esiti incerti, CGIL, CISL e UIL

hanno lasciato campo aperto alla UGL nella negoziazione e, quindi, nella sottoscrizione del contratto con la associazione datoriale di categoria Assodelivery. Salvo, poi, battersi dall'esterno - e con successo - per far dichiarare non rappresentativo quel contratto. Tuttavia, per i sindacati confederali si è trattato di una vittoria effimera considerato che, con ogni probabilità, il vuoto contrattuale determinatosi aprirà le porte a un nuovo intervento del legislatore. È già stata presentata, infatti, una proposta di direttiva UE volta a imporre agli Stati membri una regolazione legale del lavoro tramite piattaforma, secondo lo schema della presunzione di subordinazione. Il che, se il percorso legislativo europeo e nazionale dovesse arrivare a compimento, non farebbe altro che rinviare al giudice la soluzione di un problema che, invece, potrebbe e dovrebbe trovare migliore sede di regolazione nella contrattazione collettiva.

I casi delle collaborazioni etero-organizzate e del lavoro tramite piattaforma sono esemplificativi di quanto sia più che mai necessario un radicale cambio di paradigma nell'approccio regolatorio del lavoro. La contrattazione collettiva è, per sua natura, il luogo di ricomposizione e sintesi degli interessi dell'impresa e dei lavoratori. Solo nella contrattazione collettiva è possibile trovare un punto di equilibrio non arbitrariamente imposto dal legislatore. E, soprattutto, solo la contrattazione collettiva ha la possibilità di scendere in verticale nelle specificità di ogni singolo contesto

e di adeguarsi dinamicamente alle sue continue mutazioni.

Per impostare una efficace strategia di lotta al lavoro povero si deve partire da un dato di realtà: retribuzioni sotto i livelli della dignità e condizioni di lavoro degradanti si concentrano in larghissima prevalenza nelle aree che non rientrano nell'ambito del lavoro subordinato standard e, quindi, sono prive di una copertura contrattuale. A fronte di questa rilevante dimensione del mercato del lavoro, il sindacato ha una straordinaria opportunità di allargare la sua zona di influenza facendosi

rappresentante di tutto il lavoro che, come ci ricorda l'art. 35 della Costituzione, merita tutela in ogni sua forma e applicazione. Per rendere effettiva questa tutela e per evitare una pericolosa competizione al ribasso tra lavoratori è necessario estendere il più possibile l'area di copertura contrattuale, attraverso forme innovative di tutele che tenga-

no conto della complessità e della evoluzione dei modelli organizzativi dell'impresa, senza necessariamente ricopiare pedissequamente le tutele già previste per il lavoro subordinato. Si tratta, con tutta evidenza, di un'opera di accompagnamento continuo delle trasformazioni del lavoro che è meglio non demandare alle rigidità e agli appiattimenti della legge. Oggi come non mai, per contrastare il lavoro povero e per favorire una transizione equilibrata verso un nuovo modello economico socialmente sostenibile c'è bisogno di meno leggi e più contratti.



La pandemia da Covid-19 è ancora in corso. Il numero delle persone positive al virus è sceso da poco sotto il milione e la normalità nella vita del paese non è stata ancora raggiunta. E agli effetti economici negativi della pandemia si stanno pian piano sommando quelli della guerra in Ucraina. In questa situazione, il sostegno offerto dalle risorse del programma Next Generation EU e la parallela sospensione del Patto di stabilità sono non solo necessari, ma indispensabili. Non bisogna, però, farsi illusioni. Nei conti dello stesso Governo, messi a punto prima della guerra, la crescita italiana avrebbe dovuto subire tra il 2022 e il 2023 un netto rallentamento, che l'avrebbe portata nel 2024 a un tasso annuo dell'1,8%: del tutto insufficiente a recuperare in tempi ragionevoli i trenta punti di ritardo accumulati nei confronti del resto dell'Eurozona dal 1995. L'oggi richiede una «vista lunga»: una visione dei problemi dell'economia e del lavoro capace di gettare solide fondamenta per la tenuta rispetto agli shock del momento e la riorganizzazione ai fini di un'indifferibile accelerazione strutturale della crescita del paese.

La necessità di intraprendere una nuova fase di sviluppo, tanto più in una situazione di forte scompiglio dei mercati internazionali, richiede una profonda riconsiderazione del ruolo economico del mercato interno e del peso preponderante che nel suo sviluppo svolgono i salari. In un'interminabile fase di aggiustamento dell'economia italiana al mercato unico europeo e alla globalizzazione degli scambi commerciali, il sistema delle relazioni industriali ha tutelato il potere d'acquisto delle retribuzioni, ma ha anche impedito che esso sostenesse adeguatamente lo sviluppo del paese. Il declino dell'economia italiana si fonda infatti su una pesante compressione salariale che dura dal 1993, e anzi dalla controversia sulla «scala mobile»: da quando l'Italia doveva «rientrare dall'inflazione» dovuta agli shock petroliferi del 1973 e del 1979 e l'obiettivo dell'accesso alla moneta unica richiedeva di rinunciare all'espedito delle svalutazioni competitive per preservare la competitività internazionale.

In quel contesto Carlo Azeglio Ciampi varò con le parti sociali il protocollo di luglio 1993, che prevedeva un meccanismo di negoziazione dei salari basato su tre pilastri. Anzitutto, in accordo con la lezione di Ezio Tarantelli, due sessioni annue di concertazione trilaterale tra Governo, organizzazioni datoriali e sindacati della manovra di politica economica (soprattutto attraverso l'inflazione programmata e la politica dei redditi): una («di primavera») in preparazione del

## La politica dei redditi è superata? La contrattazione collettiva, idee per un futuro migliore

di Leonello Tronti



Università Roma Tre.

DPEF (oggi DEF) e una («d'autunno») in preparazione della legge Finanziaria (oggi legge di Stabilità). Era questo il risultato politicamente più importante: il sindacato aveva accesso alla «stanza dei bottoni» dell'economia e poteva partecipare a programmare l'inflazione, la politica dei redditi e lo sviluppo (in applicazione «dall'alto» dell'articolo 3 della Costituzione). Il protocollo prevedeva poi due livelli di negoziazione dei salari, specializzati e non sovrapposti. Il contratto nazionale di categoria (CCNL) (primo livello) fissava gli aumenti degli importi tabellari (minimi) per i diversi livelli di inquadramento, in base all'inflazione programmata. Esso sostituiva la «scala mobile» e serviva a mantenere nel tempo il potere d'acquisto dei minimi salariali – ma non ad aumentarlo, a meno di uno specifico accordo in tal senso – attraverso una politica salariale d'anticipo (tasso di inflazione programmato e recupero degli scostamenti) che aveva il compito di bloccare la spirale salari-prezzi senza penalizzare i salari reali. Il contratto decentrato (secondo livello) – a livello aziendale o, alternativamente, territoriale – fissava oltre al CCNL il salario di risultato, destinato alla crescita del potere d'acquisto delle retribuzioni, e lo legava a obiettivi contrattati di produttività, profittabilità e qualità del prodotto. L'ultimo pilastro (terza parte del protocollo) indicava gli elementi di un programma di ammodernamento delle imprese e potenziamento del lavoro, attraverso investimenti in ricerca e sviluppo, diffusione delle nuove tecnologie, formazione dei lavoratori e altro ancora. Con i due livelli contrattuali, quest'ultimo pilastro configurava un vero e proprio «scambio politico» (Tarantelli), almeno temporaneo (l'accordo prevedeva una revisione dopo cinque anni), tra imprese e lavoratori. I lavoratori accettavano una regolazione stringente della dinamica salariale, ma in cambio gli imprenditori avrebbero dovuto utilizzare i risparmi sul costo del lavoro per modernizzare

le imprese e renderle competitive e resilienti a fronte delle sfide della moneta unica, delle nuove tecnologie e della globalizzazione.

Al protocollo Ciampi, nato in una stagione di disinflazione, mancava qualunque riferimento alla «regola d'oro» della politica salariale che, prescrivendo la crescita delle retribuzioni reali nella stessa misura della produttività, assicura la stabilità delle quote distributive e una crescita bilanciata in assenza di pressioni inflazionistiche sui profitti. Il modello di contrattazione salariale si basava infatti su due principali obiettivi, che sono rimasti da allora inalterati. Anzitutto, la difesa del potere d'acquisto corrente dei salari (che, risalendo all'indietro, rimonta al livello del 1993). Poi il condizionamento degli aumenti retributivi reali a miglioramenti dal lato dell'offerta (salario di risultato sul secondo livello) e, quindi, alla possibilità di estendere il secondo livello contrattuale a una platea più ampia. Restava escluso, per costruzione, qualunque effetto keynesiano di domanda autonoma, che preceda, sostenga e guidi l'offerta. Le imprese erano protette da ogni aumento dei salari reali non coperto da aumenti di produttività: non c'era spazio per la «frusta salariale» (fortemente rilevante per la crescita italiana fino agli anni Ottanta), né nella forma dell'effetto Ricardo – un aumento del costo del lavoro relativamente al prezzo dei macchinari –, né per l'effetto organizzazione – un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto rispetto al prezzo del prodotto stesso. Di conseguenza, la probabilità che il salario reale crescesse nella stessa misura della produttività, in accordo con la regola aurea della politica salariale, era ed è rimasta molto bassa; e, in assenza della frusta salariale, si è ridotta fortemente anche la crescita della produttività. Nei fatti, la concertazione della manovra economica non è mai divenuta prassi corrente ed è stata del tutto abbandonata dopo il 2001. La contrattazione nazionale di catego-



ria ha invece funzionato abbastanza bene. La grande maggioranza dei lavoratori (88,9%) è coperta da un CCNL e il potere d'acquisto (del 1993) è stato nella media tutelato. Ma il salario reale non è cresciuto: fatto pari a 100 il salario medio reale di un lavoratore italiano nel 1993, nel 2019 - 26 anni dopo - era diventato soltanto 104,1. In altri termini, la crescita salariale è stata dello 0,15% l'anno, mentre quella del reddito complessivo (comprensivo di profitti e rendite) è stata dello 0,59%, quasi quattro volte tanto. Il disegno di politica economica sottostante a una moderazione salariale che non si può evitare di definire eccessiva, ottenuta anche grazie alle continue «riforme» di flessibilizzazione se non precariz-

zazione dei rapporti di lavoro e, più recentemente, alla diffusione di fenomeni di dumping salariale e shopping contrattuale, era di bloccare la domanda interna e l'inflazione. Ma così si è spinto il sistema economico a imboccare un sentiero di crescita «mercantilista povero», i cui principali se non unici elementi di sostegno erano, dal lato della domanda, il mercato europeo e globale e, dal lato dell'offerta, la compressione del potere d'acquisto dei salari. Tra il 1990 e il 2020 la moderazione delle retribuzioni ha offerto all'economia, senza contropartite, circa mezzo punto l'anno di deflazione ma, nonostante il freno tirato dei salari, i prezzi dei beni e servizi prodotti in Italia sono comunque cresciuti del 2,1%

l'anno - in parte per miglioramenti di qualità, ma molto per la crescita di profitti e rendite. Nella situazione in cui ci troviamo oggi, è assolutamente necessario riprendere la concertazione dello sviluppo: quel primo pilastro del protocollo Ciampi, troppo presto e ingiustamente abbandonato. Il compito che essa è chiamata ad assolvere non è più soltanto quello della disinflazione dell'economia dagli aumenti di prezzo dei beni energetici importati e dalle strozzature internazionali dell'offerta. È quello di programmare sia la tenuta odierna, sia una nuova fase di sviluppo dell'economia italiana che guardi agli obiettivi del PNRR nella prospettiva di un'accelerazione duratura della crescita fondata sul rafforzamento del mercato interno, tanto dal lato dell'offerta quanto da quello della domanda. Se, al livello nazionale, è compito del Governo richiedere a imprese e sindacati comportamenti coerenti con i piani di sviluppo e di rafforzamento dell'economia, nella contrattazione settoriale (di categoria), fatte salve le scelte pubbliche di politica industriale, è compito delle parti sociali individuare gli obiettivi di crescita dell'occupazione e dei redditi - e quindi, coerentemente con questi, obiettivi di produttività programmata - cui adeguare i contratti nazionali; e fornire su questa base un inquadramento al secondo livello contrattuale, aziendale o territoria-

le. Gli aumenti vanno concessi rispettando la regola d'oro: tenendo conto dei diversi livelli di contrattazione e delle diverse voci salariali, alla fine le retribuzioni reali devono crescere, cioè superare la crescita dei prezzi, nella stessa misura dell'aumento della produttività. La regola d'oro è di fondamentale importanza non solo per l'economia, ma anche per le relazioni industriali perché, assicurando che la crescita del valore aggiunto si trasferisca in egual misura a salari e profitti, alimenta e mantiene l'incentivo chiave alla cooperazione tra i partner sociali, cementando la cooperazione sociale nella categoria, nell'impresa e nel territorio.

In questa direzione va ripresa la proposta che i contratti nazionali individuino gli obiettivi di crescita della produttività e fissino sulla base di quegli obiettivi gli aumenti retributivi per le imprese prive di contrattazione di secondo livello, concedendo comunque la possibilità di sottoscrivere contratti di secondo livello in parziale deroga, ma incentivando fortemente la costruzione di sistemi locali e aziendali di programmazione concertata dello sviluppo, che possano essere rafforzati nel tempo anche attraverso la bilateralità e l'interazione con amministrazioni locali, istituzioni bancarie e finanziarie, università e centri di ricerca. È tempo di cambiare, di programmare il futuro.

## CRESCITA SOSTENIBILE, PNRR E RUOLO DELLE PARTI SOCIALI

Siamo tutti (credo) consapevoli che le grandi trasformazioni economiche e sociali del nostro tempo, accelerate dalla pandemia, ci impongono un ripensamento delle politiche e delle stesse categorie concettuali ricevute dal passato.

Il cambiamento di approccio richiesto è profondo perché le innovazioni necessarie non sono marginali, ma riguardano le strutture portanti dei nostri sistemi economici e sociali e le direzioni dello sviluppo umano, come emerge chiaramente dagli obiettivi indicati per l'Europa dal Next Generation Eu che sono incentrati sulle due transizioni, ecologica e digitale. La sfida del cambiamento riguarda tutti. Anzitutto le istituzioni pubbliche ai vari livelli, da quelle comunitarie a quelle locali, perché lo Stato e le strutture pubbliche sono state investite di un ruolo primario nella ricostituzione delle condizioni fondamentali per un nuovo sviluppo.

Già questo nuovo ruolo del pubblico implica un cambio di rotta non marginale rispetto alle tendenze affermatesi negli anni recenti che lo aveva svalutato; e quindi richiede un ripensamento radicale delle politiche pubbliche, dei loro contenuti e dei rapporti con gli attori privati, corpi sociali e imprese.

Ma il cambiamento investe l'intera società nelle sue varie espressioni organizzate, i diversi attori economici e direttamente tutti noi, persone singole, nei nostri comportamenti quotidiani.

Le maggiori rappresentanze di interessi, sindacati e associazioni imprenditoriali, quelle che usiamo chiamare parti sociali, sono coinvolte in prima linea in tale sfida, per la loro responsabilità, riconosciuta dalla nostra Costituzione, nella regolazione dei rapporti sociali e di lavoro e nelle relative politiche. Se queste parti vogliono esercitare con consapevolezza la loro responsabilità, mantenendo un ruolo effettivo nei confronti dei lavoratori e offrendo un contributo utile al bene comune, sono chiamate a un cambiamento altrettanto profondo delle strategie e pratiche ricevute dal secolo scorso.

L'importanza essenziale di questo contributo nella costruzione di nuove direzioni dello sviluppo umano è riconosciuta con inusitata chiarezza dal regolamento europeo (2021/241, art.18, 4a) riguardante la approvazione e la implementazione dei piani nazionali di ripresa, che prevede l'obbligo di consultare e coinvolgere le parti sociali e, in generale, la società organizzata, nella formazione e attuazione di tali piani. Inol-

## Patto per il lavoro e contrattazione collettiva

di Tiziano Treu



Presidente CNEL dal maggio 2017, professore emerito di Diritto del lavoro dell'Università Cattolica di Milano; già ministro del Lavoro nei Governi Dini e Prodi e ministro dei Trasporti nel Governo D'Alema, dal 2015 è presidente della International Society for Labour and Social security law.



tre lo stesso regolamento precisa che delle consultazioni e dei loro esiti occorre tenere e dare conto pubblicamente

Dalle rilevazioni comparate del CESE risulta, come è comune consapevolezza anche in Italia, che nella fase c.d. ascendente di preparazione e approvazione dei vari PNRR il coinvolgimento delle parti sociali è stato alquanto limitato e comunque insufficiente.

Così non può continuare nella fase che ora si è aperta, di implementazione dei piani. Non è possibile non solo per motivi di opportunità sociale, ma perché questa fase, di estrema complessità, richiede comportamenti convergenti di centinaia di istituzioni centrali e locali, di altrettante imprese e dei più diversi gruppi sociali, e non può avere successo se non si attivano meccanismi efficaci di partecipazione e coordinamento di tutti questi attori.

Il nostro legislatore (art. 3 del decreto 77/2021) ha predisposto a tale fine uno strumento istituzionale specifico, il Tavolo permanente di partenariato economico sociale e territoriale, ove sono presenti le maggiori organizzazioni rappresentative della società, insieme con le rappresentanze degli enti locali, delle regioni e delle università. Con questa norma, unica nel panorama europeo, si è voluto dare un riconoscimento istituzionale stabile e specifico alla partecipazione delle organizzazioni sociali alla implementazione del PNRR. Tale

scelta accresce il potenziale valore di tale partecipazione sottraendola all'informalità e ai rischi della casualità. Il senso fondamentale della partecipazione istituzionale prevista dal decreto e da realizzarsi col Tavolo permanente per il partenariato è di coinvolgere la intera comunità nazionale con i suoi attori principali nella responsabilità comune di promuovere e sostenere le attività del Piano per favorirne il pieno successo. Conosciamo per esperienza storica quanto sia difficile rendere effettivi nella pratica i progetti, le riforme e gli investimenti deliberati; abbiamo verificato in passato le debolezze del nostro sistema-paese anche nella implementazione di impegni e attività meno complesse del PNRR.

La istituzionalizzazione di un Tavolo di partenariato, per quanto importante, non esaurisce la responsabilità delle parti sociali né il dovere di dare il loro contributo alle politiche necessarie alla costruzione del nuovo modello di sviluppo quale indicato dagli ambiziosi orizzonti del PNRR. L'impegno delle parti è più ampio di quello richiesto per l'attuazione del Piano, anzitutto perché questo ha durata limitata, anche se è auspicabile un prolungamento di un contributo europeo diretto allo sviluppo dei nostri paesi e del modello innovativo di programmazione comune inaugurato dal NGEU.

Inoltre il PNRR è diretto a sostenere gli investimenti necessari alle due grandi transizioni digitale ed ecologica, ma non sostituisce le politiche pubbliche nazionali necessarie per le riforme né la gestione delle attività essenziali per lo sviluppo economico e sociale del paese.

Del resto gli stessi contributi di analisi e proposta apportati al Tavolo richiedono di essere preparati dalle stesse parti e poi sostenute con la loro azione pratica nelle sedi appropriate di contrattazione e di partecipazione, sia nei loro rapporti reciproci sia nelle relazioni concertative con le istituzioni pubbliche.

Le parti sociali, sulla base di un'intesa comune, possono dare un contributo specifico sia al raggiungimento degli obiettivi del Piano sia al raccordo fra questi e le politiche pubbliche necessarie per l'ammodernamento e la rinascita del paese.

L'azione concertata fra parti e Governo è essenziale per verificare giorno per giorno il rispetto delle direzioni di marcia indicate dal piano, integrandone le carenze e contribuendo a superare i (prevedibili) ostacoli. Inoltre i complessi progetti del PNRR, per quanto ben concepiti, richiedono di essere adeguati alle inevitabili variazioni del contesto; ora più che mai a fronte degli sconvolgenti eventi ai confini dell'Europa che prefigurano una economia di guerra. Per altro verso, le singole misure necessitano di un forte coordinamento strategico per potersi tradurre nelle politiche organiche di trasformazione economica e sociale indicate dall'Europa. Anche questo compito, che pure compete alle autorità responsabili del Piano, può ricevere un contributo e una verifica dall'intelligenza e dall'esperienza sul campo delle diverse organizzazioni della società civile.

## L'URGENZA DI UN PATTO SOCIALE

Se questo è vero, l'importanza del compito cui sono chiamate le parti, come della sfida per il nostro paese, è senza precedenti; inoltre si è aggravata ulteriormente per gli effetti ancora incombenti della pandemia e, nelle ultime settimane per la crisi energetica e la montante inflazione oltre che per l'aggravarsi delle tensioni internazionali.

Per fronteggiare tale sfida il contributo delle parti non può limitarsi alle normali attività di contrattazione né a forme di partecipazione occasionali e settoriali alle scelte del Governo relative alla implementazione del PNRR e alle riforme necessarie per rilanciare l'Italia.

Occorre il coraggio di attivare una grande intesa fra le parti sociali e di queste col Go-

verno per contribuire al raggiungimento degli obiettivi che ci siamo assegnati, insieme all'Europa, per la rinascita del nostro paese. Appelli per procedere in questa direzione sono stati avanzati da varie parti, in particolare dalla CISL, ma non hanno avuto finora seguito; e ciò nonostante l'aggravarsi delle condizioni del contesto economico e geopolitico ne sottolinei più che mai i motivi e l'urgenza. Un simile patto è necessario per unire e finalizzare l'impegno di tutte le componenti della nostra società a sostenere il nuovo modello di crescita e di società. Oggi il compito è persino più impegnativo di quello richiesto dalle parti sociali del passato, compreso il grande accordo del 1993 firmato fra parti sociali e Governo in un altro momento di grave crisi dell'Italia.

Allora la concertazione sociale ebbe il grande merito di contribuire alla stabilizzazione economica del paese e al controllo dell'inflazione. Oggi l'obiettivo è più ambizioso, perché non può limitarsi alla ricostruzione degli assetti produttivi e sociali precedenti alla crisi e da questa colpiti, ma deve costruire le condizioni per avviare un nuovo modello di crescita e di società, utilizzando gli eccezionali stimoli e strumenti offerti dal NGEU e accompagnandoli con politiche economiche e sociali coerenti.

Se questa è la dimensione dell'obiettivo, deve essere chiaro che il coinvolgimento delle parti e il loro impegno non si esauriscono nell'accordo sui contenuti del patto e nell'assunzione dei relativi impegni, e neppure nella adozione di singole misure attuative, magari solo di quelle ad attuazione immediata. L'intesa deve tradursi in una partecipazione diretta alla implementazione e alla stessa progettazione e gestione delle principali misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi, in particolare sulle tematiche di più diretto impatto sul mondo del lavoro e delle imprese. Al riguardo sarà necessario evitare di riempi-

re l'agenda del patto di impegni tanto onni-comprendivi quando generici, una tentazione seguita in passato e che non ha giovato alla efficacia e alla stessa credibilità di altri patti sociali.

## PROMUOVERE UNA «JUST TRANSITION»

Una questione prioritaria che dovrebbe essere al centro dell'intesa riguarda le modalità di realizzazione delle transizioni digitale ed ecologica, affinché esse siano sostenibili economicamente e socialmente.

La *just transition* che l'Europa indica come indispensabile non si verifica automaticamente per il solo attuarsi degli investimenti previsti per sostenere le due transizioni. Occorre accompagnarli con politiche che ne massimizzino l'impatto non solo economico, ma anche sociale. Ciò implica precise scelte strategiche che devono costituire una parte essenziale del patto.

Anzitutto le parti, sindacato in primis, dovranno chiedere che i programmi del Piano dedichino particolare attenzione agli investimenti che realizzino un effettivo moltiplicatore in termini di occupazione, in specie nei settori a più alto potenziale occupazionale. Le possibilità di creare buona occupazione sono molteplici in diverse linee di intervento del PNRR: nei nuovi lavori richiesti dalle produzioni dell'economia *green*, nelle diverse attività rivolte alla cura delle persone e al welfare, che rispondono ai bisogni crescenti della popolazione, dai bambini agli anziani come emerso durante la pandemia, nei vari campi delle attività di rigenerazione urbana e di difesa del territorio, dell'agricoltura e del turismo sostenibile, della valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In queste attività un ruolo particolare può essere giocato dalla economia sociale, il cui sviluppo è un obiettivo indicato anche da un apposito piano di azione europeo.

Ma per sostenere tali richieste e renderle credibili le parti devono promuovere una ri-

cerca condivisa e documentata che fornisca indicazioni puntuali sulla fattibilità e sulle ricadute dei vari interventi, così da evitare che la crescita economica attesa sia povera di lavoro come è stata in passato e serva invece a mobilitare le risorse umane del nostro paese, specie di giovani e di donne, ancora poco utilizzate come mostrano tassi di occupazione da anni al di sotto delle medie europee.

L'impegno delle parti per il lavoro dovrà considerare che le nuove direzioni della economia verde e digitale comporteranno una grande trasformazione nella geografia del lavoro e delle produzioni, con la necessità di promuovere e governare massicce dislocazioni di risorse finanziarie, organizzative e di manodopera fra settori produttivi in declino verso settori innovativi e in crescita.

## GESTIRE LE TRANSIZIONI PRODUTTIVE E OCCUPAZIONALI

Questa trasformazione apre un altro grande ambito di impegno che va condiviso fra le parti: quello di gestire le transizioni produttive e occupazionali.

Si tratta di dare finalmente attuazione a un sistema di politiche attive, organizzate e attrezzate con le professionalità necessarie che siano in grado di promuovere la riconversione professionale di migliaia di lavoratori verso nuove professioni e di accompagnarne il passaggio fra imprese e fra settori.

La riforma degli ammortizzatori sociali di recente approvata dal Parlamento fornisce una prima risposta. Ma le parti devono chiedere che sia ulteriormente perfezionata per assicurare livelli adeguati di sostegno al reddito e di formazione a tutti i lavoratori, non solo dipendenti ma autonomi, specie a quelli più direttamente investiti da crisi settoriali e territoriali.

Il funzionamento e la gestione delle politiche attive e della formazione professionale in relazione alle transizioni occupazionali devono

essere assunti come argomenti centrali della contrattazione collettiva e degli enti bilaterali da essa costituiti. Perché entrambe queste funzioni sono essenziali per il futuro della occupazione e della produttività del paese, ma non sono ancora all'altezza dei nuovi compiti. La contrattazione e gli enti bilaterali sono chiamati a svolgere, più direttamente di quanto fatto finora, un ruolo integrativo e, ove necessario, anche di supplenza all'azione pubblica. È quanto succede in paesi vicini e ha precedenti storici nella nostra esperienza. L'eccezionalità della attuale situazione occupazionale impone di riprendere in considerazione anche questa opzione che rientra in pieno nelle funzioni di parti sociali che vogliono essere protagoniste delle attuali transizioni.

Al riguardo, data la delicatezza della materia che rientra in parte nelle competenze regionali, si potrebbe avviare qualche sperimentazione in settori dove esperienze simili hanno già buone basi, come quella delle casse edili, una sperimentazione che potrebbe essere riconosciuta dalle istituzioni competenti e coordinata con l'azione dei servizi pubblici dell'impiego.

L'intesa fra parti e Governo potrebbe contribuire al raggiungimento di alcuni obiettivi necessari affinché le transizioni in atto non pregiudichino, ma rafforzino le condizioni del nostro mercato del lavoro e le occasioni di una buona occupazione. In particolare può contribuire ad aumentare la partecipazione dei lavoratori ad attività di formazione continua verso gli obiettivi stabiliti dall'*action plan* dell'Unione europea (60% di partecipazione annua); e a rendere effettivo il diritto alla formazione già sancito da alcuni contratti collettivi. Può potenziare gli strumenti di politica attiva finora sperimentati (contratto di espansione, accordi di ricollocazione, contratti di solidarietà, staffetta generazionale); impegnarsi ad adottare criteri unici nazionali per la certificazione dei risultati formativi e

delle competenze dei lavoratori; attuare un piano straordinario di orientamento per giovani concordato fra scuole e servizi all'impiego volto a generalizzare forme di alternanza scuola-lavoro per tutti gli studenti degli ultimi anni di secondaria e ad aumentare la disponibilità dei vari tipi di apprendistato (duale, professionalizzante e di alta qualificazione).

Un governo giusto delle transizioni dovrebbe comprendere politiche di sostegno non solo ai lavoratori, ma anche alle imprese. Il sostegno dovrà realizzarsi non solo o non tanto nelle forme spesso abusate dei bonus o degli incentivi generici, ma tramite politiche economiche finalizzate alla promozione della ricerca e delle innovazioni produttive, al trasferimento tecnologico, specie a favore delle piccole imprese e al generale upgrading del nostro sistema produttivo.

La realizzazione delle politiche attive e formative necessarie al governo delle transizioni richiedono non solo più risorse pubbliche specificamente destinate, ma infrastrutture sociali in grado di sostenere tali transizioni. Qui è essenziale il contributo delle parti attraverso le loro istituzioni bilaterali e delle imprese cui si richiede un coinvolgimento finanziario e organizzativo necessario allo svolgimento della formazione continua nelle aziende.

La capacità di valorizzare il lavoro e le risorse umane sarà un test centrale per verificare la capacità delle imprese di affrontare positivamente la sfida delle transizioni. Gli stessi esperti aziendali di relazioni del lavoro osservano che le imprese dovranno occuparsi più che nel passato della formazione, delle motivazioni e del benessere dei loro dipendenti, se vorranno rispondere alle aspettative delle nuove generazioni di lavoratori, che sono più istruiti e più consapevoli dei loro genitori.

## PARITÀ DI GENERE E GENERAZIONALE

Un'attenzione specifica dovrà essere dedicata anche all'interno del patto ai problemi del-

la occupazione e in genere delle condizioni di lavoro delle donne e dei giovani.

Ho ricordato sopra una serie di misure necessarie per rafforzare le opportunità dei giovani di accedere a una buona occupazione, dal rafforzamento dei sistemi educativi finì dalla prima infanzia, al miglior raccordo fra scuola e lavoro.

La promozione della parità di genere ha ricevuto di recente maggiore attenzione dai legislatori italiano ed europeo, con norme innovative in tema di eguaglianza salariale, di contrasto alle discriminazioni, in particolare indirette, e di obblighi alle imprese di rendere pubblici i trattamenti e le condizioni di lavoro dei dipendenti disaggregati per genere. Ma le diseguaglianze che si sono accresciute nei confronti di queste categorie richiedono un salto di qualità sia nelle politiche pubbliche, anche a integrazione dei programmi contenuti nel PNRR, sia nella contrattazione collettiva ai vari livelli. La promozione della parità di genere e generazionale è un obiettivo trasversale del PNRR. Per questo non bastano provvedimenti isolati, è necessario orientare tutte le politiche pubbliche e le azioni sociali al raggiungimento di tale obiettivo.

Una norma di particolare importanza è l'art. 47 del decreto 77/2021 che prevede come requisito necessario per partecipare a contratti di appalto (e anche concessioni) finanziati dalle risorse del piano l'obbligo di assicurare una quota almeno del 30% delle assunzioni necessarie per la esecuzione del contratto sia alla occupazione giovanile che a quella femminile. Si tratta di una disposizione molto innovativa, senza riscontro in altri piani nazionali, ma alquanto complessa, per facilitare la cui applicazione sono state emanate specifiche linee guida che danno indicazioni precise in diverse direzioni. Pongono in capo alle imprese appaltatrici l'obbligo di dare pubblicità con apposita relazione sulle condizioni occupazionali di giovani e donne nella loro azien-

da; prevedono la possibilità di adottare norme premiali per le imprese che s'impegnino a comportamenti virtuosi non richiesti dalla normativa e migliorativi; ammettono la possibilità per le stazioni appaltanti di stabilire in deroga, dandone adeguata motivazione, una quota di assunzioni inferiore al limite generale del 30%, quando le condizioni del contratto, il tipo di lavoro e altri elementi rendano l'obbligo assunzionale del 30% impossibile o contrastante con obiettivi di «universalità, di efficienza e di qualità del servizio».

La novità e la complessità di questa normativa sono tali che affinché essa possa operare occorrerà un impegno specifico delle parti sociali, sindacati e imprese, a farla conoscere e a monitorarne attentamente le applicazioni, compreso in particolare vigilare il ricorso alle deroghe specie nei settori ove la occupazione femminile è storicamente meno presente.

## LA CRESCITA E LA MULTIDIMENSIONALITÀ DELLE DISEGUAGLIANZE

Se come si è visto le diseguaglianze colpiscono più gravemente alcuni gruppi sociali e aree geografiche, è pur vero che esse sono cresciute in generale e si presentano sempre più come un fenomeno multidimensionale.

Come risulta dalla indagine affidata dalla Commissione lavoro della Camera dei deputati a ISTAT e CNEL, i diversi aspetti della diseguaglianza si intrecciano fra loro. La loro combinazione ne aggrava l'impatto, anche perché molte diseguaglianze si concentrano sulle stesse persone, gruppi sociali e aree geografiche, di solito quelli più fragili e meno protetti.

La crisi pandemica è senza precedenti, anche perché ha aggravato non una, ma molte dimensioni della diseguaglianza; non solo il lavoro e il reddito delle persone, ma la loro salute e il tasso di mortalità, la partecipazione scolastica e l'apprendimento, le relazioni sociali e le condizioni generali di vita.

L'indagine ISTAT, la prima di questa ampiezza trasversale, ha il valore di raccogliere e organizzare una grande mole di dati per ciascuna di queste dimensioni, così da fornire una possibilità di lettura e di analisi incrociate, che ci permette di comprendere a fondo le complessità delle diseguaglianze, anche al fine di trarne indicazioni di policy.

Le indicazioni della ricerca mostrano che queste diseguaglianze possono affrontarsi solo valutandone le determinanti e correggendo i fattori strutturali che le hanno originate, con politiche adeguate.

La ricerca mostra anche come le misure approvate dal Governo negli ultimi mesi, di dimensioni anch'esse senza precedenti, hanno avuto l'effetto parziale di rimediare ad alcune delle conseguenze più gravi della pandemia, sul piano non solo economico, ma anche sociale e personale.

Hanno contribuito a ridurre in misura significativa l'indice di Gini, che prima della pandemia era fra i più alti d'Europa. Ma tale indice misura solo le diseguaglianze di reddito e di ricchezza, non tutte le altre dimensioni, che vanno valutate per cogliere la gravità del fenomeno e che invece sono state toccate solo in parte dagli interventi di emergenza del Governo.

Inoltre un dato di particolare importanza che emerge dalla ricerca e che voglio sottolineare consiste nel fatto che tali interventi di emergenza, nonostante abbiano riguardato molte categorie di persone e di situazioni e siano stati ispirati da obiettivi egualitari, non sono riuscite a ripristinare situazioni di equilibrio fra i diversi gruppi e soggetti colpiti dalla pandemia, in particolare fra donne, giovani e aree del Mezzogiorno.

Se alcune diseguaglianze sono state ridotte o contenute, il quadro complessivo che emerge mostra la persistenza di diseguaglianze nelle diseguaglianze.

Mi limito a qualche esempio fra i tanti che sono presenti nei testi prodotti da ISTAT. La

Cassa integrazione guadagni nelle sue varie forme è stata una misura di sostegno dei redditi di ampia portata, perché ha riguardato in varia misura circa la metà dei lavoratori dipendenti. Ma ha protetto molto meno, spesso per niente, i lavoratori precari, a termine breve e i dipendenti delle piccole imprese.

Ancora meno sono stati risarciti dalle perdite, con le indennità di 600-1.000 euro, i lavoratori autonomi (solo il 10%), nonostante la recente misura di sostegno (ISCR0) approvata su proposta del CNEL. Analogamente la tutela è stata minore e insufficiente per molte professioni autonome anche qualificate, che fino a ieri sembravano in grado di difendersi da sole, ma che si sono scoperte molto vulnerabili come mostrano bene i dati ISTAT.

Il Reddito di cittadinanza si è dimostrato insufficiente a far fronte ai rischi di povertà che sono fortemente cresciuti anche per soggetti appartenenti al c.d. ceto medio. La povertà assoluta (familiare) è cresciuta fino al 7,7% e quella individuale al 9,4%: si tratta di oltre 5 milioni di persone. Il divario fra questi due dati della povertà sembra indicare un ruolo compensativo della famiglia, ancora rilevante, ma esso stesso messo in pericolo dalla crisi.

Nonostante l'ampliamento dei requisiti di accesso stabilito nel corso della pandemia per il Reddito di emergenza rispetto al Reddito di cittadinanza, la sua tutela copre in modo diseguale le famiglie numerose e discrimina fortemente gli immigrati.

L'esperienza degli ultimi mesi conferma dunque la necessità di andare oltre le misure di emergenza, ma segnala anche la possibilità di trarre indicazione dei limiti manifestati da queste misure.

Una indicazione fondamentale conferma l'urgenza di rivedere l'impostazione complessiva del nostro welfare, per andare oltre l'assetto ricevuto dal passato, che è di tipo lavoristico-categoriale, per procedere nella direzione di

un sistema di protezione e di promozione sociale universalistico.

Sottolineo protezione e promozione, perché compito delle politiche pubbliche non è solo di proteggere le persone dai rischi, ma anche di promuovere le loro capacità umane con misure di welfare attivo, a cominciare dalla formazione nel corso della vita.

Questa è una impostazione già seguita in altri paesi e avviata anche da noi per alcuni istituti, come da ultimo per gli ammortizzatori sociali. Essa va estesa alla generalità degli istituti di welfare, con i dovuti aggiustamenti, per adeguarli ai caratteri dei singoli interventi e alle condizioni dei beneficiari.

Va sottolineato che universalismo nel welfare non significa applicare a tutti le medesime misure, perché non tenere conto delle diverse condizioni oggettive e soggettive comporterebbe un altro tipo di ingiustizia. Per questo le pratiche migliori di riforma adottate in Europa introducono forme di «universalismo selettivo». Si tratta di una formula sintetica la cui applicazione richiede di ricercare un difficile equilibrio fra l'esigenza di salvaguardare garanzie e diritti di base comuni a tutte le persone per i loro bisogni fondamentali e di prevedere nel contempo misure di tutela e di sostegno diverse in grado di rispondere a condizioni personali e oggettive differenziate.

La ricerca di questo equilibrio costituisce uno dei compiti principali che ci aspetta nel futuro, se vogliamo costruire un sistema di welfare in grado di contrastare le diseguaglianze e di promuovere una eguaglianza di opportunità per tutte le persone.

## LE INNOVAZIONI NECESSARIE NELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Le indicazioni qui presentate sui contenuti di un patto sociale all'altezza delle sfide presenti assegnano alla contrattazione collettiva e agli strumenti partecipativi delle relazioni

industriali compiti di grande rilievo in aree decisive per una «gestione giusta» delle transizioni future e in generale per la crescita economica e sociale del nostro paese: dal contributo alla implementazione delle politiche di sviluppo sostenibile indicate dal PNRR, al coinvolgimento nella definizione e nel sostegno delle principali misure di politica industriale e occupazionale, alla partecipazione diretta nelle politiche attive e nella formazione professionale continua.

Questo richiede alle parti sociali, in particolare al sindacato, di interrogarsi sulle innovazioni necessarie negli orientamenti della contrattazione e sulla necessità di integrare le attività e gli istituti contrattuali con forme di partecipazione in questi nuovi ambiti tematici. La questione è da tempo nell'agenda delle maggiori organizzazioni sindacali, non solo italiane, ed è oggetto di indicazioni recenti nelle tesi congressuali della CISL che offrono indicazioni innovative in diversi temi qui considerati, anche nella prospettiva del patto sociale.

Qui mi concentro su alcuni punti che mi sembrano particolarmente rilevanti e critici: sul sistema di regole che dovrebbe governare la contrattazione e che in Italia è ancora gravemente carente; sul ruolo della contrattazione nella garanzia dei salari minimi e in generale delle dinamiche salariali; sulle nuove forme di partecipazione nella fabbrica e nella economia digitale.

## REGOLE CERTE SULLA RAPPRESENTATIVITÀ DELLE PARTI SOCIALI

L'efficacia della regolazione è da sempre una condizione importante per la tenuta dei sistemi di relazioni industriali. Lo è tanto più in periodi come l'attuale in cui gli equilibri di questi sistemi sono stati alterati dalle trasformazioni del contesto globale economico e sociale, in senso tendenzialmente non favorevole alle forme di attività collettiva su cui poggiano le relazioni industriali.

L'Italia è rimasto l'unico grande paese con un sistema a bassa regolazione. Per molti anni, in assenza di regole legali, le relazioni industriali sono state tenute insieme da una forma di autoregolamentazione, via via perfezionato nel tempo con una serie di accordi interconfederali.

Tale sistema di regole ha funzionato abbastanza bene fino a tempi recenti in quanto sostenuto da un mutuo riconoscimento fra le maggiori organizzazioni delle due parti, oltre che da un contesto di relativa stabilità economica.

Ma in tempi più recenti è stato messo in crisi da fattori strutturali quali le pressioni della competizione globale, la volatilità dei mercati, la frammentazione dei lavori. Questi fattori hanno indebolito le relazioni industriali in tutti i paesi avanzati e hanno aggravato la debolezza intrinseca di una regolazione solo privatistica e, quindi, provvista di efficacia vincolante solo per i soggetti che la accettano.

La divisione e frammentazione attuale, non solo delle organizzazioni sindacali ma ora ancor più di quelle imprenditoriali, hanno accentuato i limiti di questa efficacia, come mostra il crescente numero di contratti pirata conclusi «al ribasso» al di fuori delle confederazioni più rappresentative.

Questa situazione ha rafforzato la convinzione, degli esperti e anche di parti sociali tradizionalmente contrarie a una legislazione in materia sindacale, che un intervento legislativo di sostegno, sia pure leggero, è necessario per rafforzare la tenuta delle regole concordate e in definitiva del sistema.

Il contrasto alla contrattazione «pirata» presuppone in primis una identificazione della consistenza rappresentativa di entrambe le organizzazioni stipulanti, attraverso la definizione di criteri certi di misura.

Come è noto, questo primo passo necessario per rafforzare il sistema contrattuale, è stato compiuto (solo in parte) per il versante sin-

dacale, dove le regole del Testo Unico sulla Rappresentanza del 2014 richiedono di essere completamente operative. Viceversa non è ancora stato fatto per la definizione dei criteri di rappresentatività delle organizzazioni datoriali, nonostante i tentativi compiuti anche da parte mia al CNEL.

Inoltre, una volta concordati i criteri di rappresentatività di entrambe le parti, questi criteri devono essere rafforzati e presidiati per evitare che vengano disattesi da organizzazioni dissidenti, in primis quelle interessate a negoziare fuori delle regole e al ribasso. Questa esigenza è riconosciuta anche nelle tesi congressuali della CISL.

La efficacia di queste regole può imporsi per forza propria nei settori dove le organizzazioni delle parti stipulanti sono sufficientemente consolidate per farle rispettare da tutti; ma non altrettanto in aree dove le regole e le parti firmatarie sono contestate da organizzazioni diverse che sfruttano la loro posizione specifica per negoziare termini diversi spesso al ribasso.

In questi casi non vedo altro modo se non quello di attribuire a tali regole un valore generale con una legislazione di sostegno.

La certezza della rappresentatività delle parti non esaurisce i problemi e le difficoltà delle relazioni industriali attuali, ma è un requisito essenziale per la stabilità del sistema contrattuale, come testimonia la esperienza di tutti i paesi che riconoscono e praticano la contrattazione collettiva.

## **GARANTIRE MINIMI SALARIALI ADEGUATI: LA VIA CONTRATTUALE**

Questa certezza è un presupposto anche per affrontare e risolvere sia il problema dei contratti pirata, sia quello della garanzia dei minimi salariali.

La direttiva europea sui minimi, che è prossima alla approvazione, ammette, come è noto, due strade per stabilire livelli salariali

«adeguati» (questo è opportunamente il termine utilizzato). Mentre dà atto che la maggior parte dei paesi europei ha adottato la via legislativa, riconosce che altri ordinamenti, fra cui quello italiano e quelli dei paesi nordici, hanno storicamente preferito utilizzare a tale fine la contrattazione collettiva e intendono continuare a seguire questa via.

La direttiva prevede però che, affinché la contrattazione collettiva possa essere ritenuta adeguata all'obiettivo di garantire effettivamente salari adeguati ai bisogni dei lavoratori, deve dimostrare di esprimere la sua efficacia nei confronti di almeno il 70% dei lavoratori delle singole categorie.

La Commissione non specifica con quali strumenti tale tasso di copertura dovrebbe essere garantito, limitandosi a sollecitare gli Stati a definire un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione; mentre la Confederazione europea dei sindacati (CES) ha avanzato in fase di consultazione la richiesta che sia necessario prevedere forme di estensione per via amministrativa o legale dei contratti collettivi.

La estensione *erga omnes* dei contratti, o almeno dei livelli retributivi base, è in effetti la sola soluzione che garantisce la capacità del sistema contrattuale di fornire una garanzia dei minimi salariali equivalente a quella offerta dai minimi legali. La soglia del 70% di copertura contrattuale indicata dalla Commissione non realizza lo stesso risultato; ma è stata fissata, con evidente compromesso, in base alla ipotesi che una simile diffusione permetta comunque alla contrattazione di esercitare una influenza generale di innalzamento dei salari minimi.

La proposta di direttiva europea così formulata apre la possibilità per il nostro paese di affrontare il problema della garanzia dei minimi salariali secondo una prospettiva nuova. Che il problema sia urgente è divenuto sempre più chiaro a fronte della crescita del fenomeno

dei *working poors*, che hanno superato la cifra del 12%, fra le più alte di Europa.

Se le maggiori organizzazioni rappresentative italiane mantengono la contrarietà alla introduzione di un salario minimo legale, dovrebbero dare seguito all'altro percorso, quello contrattuale, indicato dalla direttiva europea. Le iniziative da intraprendere sono dupplici. Anzitutto dovrebbero sollecitare il Governo a prendere azioni atte a creare, come richiama la Commissione, «un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva». Ciò significa ricercare gli strumenti per una nuova legislazione di sostegno, innovativi rispetto a quelli dello Statuto dei lavoratori, perché devono rimediare a debolezze degli attori collettivi diverse da quelle del 1970. Si tratta di una ricerca appena avviata e che deve orientarsi in più direzioni.

Il rafforzamento e la estensione dei diritti dei lavoratori, con la sanzione di una base comune di tutele per ogni forma di lavoro, restano una parte essenziale della legislazione di sostegno anche del sindacato. Ma resta da riscrivere la parte sindacale della normativa, sia precisando le regole fondamentali del sistema sia promuovendo condizioni di contesto economiche e sociali favorevoli, non ostative quali sono spesso oggi prevalenti, all'attività sindacale e alla piena espressione della voce di lavoratori nell'arena sociale e politica.

Più specificamente, per seguire le indicazioni europee privilegiando la via contrattuale è necessario rafforzare la contrattazione collettiva prevedendo meccanismi legali che prendano a riferimento i minimi tabellari (nei termini da definire in dettaglio) previsti dai contratti collettivi nazionali firmati dalle parti rappresentative.

Questa è una ipotesi avanzata ora dalla relazione del gruppo di lavoro presso il ministero del Lavoro sulla povertà lavorativa. L'ipotesi è diversa da quella di una estensione *erga omnes* di tutta la parte salariale dei contratti

nazionali fatta propria dalle maggiori confederazioni rappresentative nei loro accordi più recenti (in particolare il c.d. patto della fabbrica).

Una condizione essenziale per procedere nella direzione indicata dalle confederazioni è - come ho detto sopra - di acquisire criteri univoci ed effettivi di rappresentatività di ambedue le parti negoziali. Rilevo che questa è una condizione necessaria, ma non sufficiente per dare seguito a una estensione *erga omnes* della parte salariale dei contratti, perché altre questioni delicate restano da risolvere, a cominciare dalla definizione degli ambiti entro i quali attribuire la efficacia generale dei contratti nazionali di categoria.

Sottolineo ancora che la proposta del gruppo di lavoro del ministero è più circoscritta di quella indicata dalle confederazioni, perché è riferita solo ai minimi salariali dei contratti nazionali, non a tutta la parte salariale, per i vari livelli di inquadramento. Ma anche per rendere operativa questa proposta occorrerà una individuazione certa dei contratti da prendere a riferimento che dovrà essere definita per via legale (non sono sicuro che si possa fare per via amministrativa).

## **SOSTEGNO LEGISLATIVO ALLA CONTRATTAZIONE NEI SETTORI SCOPERTI**

Per tornare alle indicazioni della direttiva europea richiamo l'attenzione su un ulteriore aspetto rilevante, cioè sul fatto che il riferimento al tasso medio di copertura dei contratti nazionali per valutare la idoneità del sistema non è sufficiente e può essere fuorviante. Su questo punto è pertinente il riferimento della proposta al «livello settoriale o intersettoriale» dei contratti nazionali, perché la copertura dei contratti nei singoli settori può essere alquanto diseguale e non arrivare sempre alla soglia del 70%.

Sulla diffusione e sulla copertura dei contrat-

ti nazionali non esistono in Italia indicazioni complete, perché i nostri sistemi di rilevazione non sono ancora a regime. Ma le informazioni già disponibili confermano la esistenza di non poche disparità.

Dall'archivio dei contratti gestito dal CNEL si rileva che il tasso di copertura dei contratti stipulati dalle organizzazioni più rappresentative nei principali settori è in effetti superiore alla soglia indicata dalla proposta di direttiva. Ma in altri settori non è così; una parte dei contratti minori presenti al CNEL, molti di consistenza ignota, presenta un elevato rischio di dumping salariale.

Tale rischio è confermato da diverse rilevazioni, di ISTAT e Banca d'Italia, da cui risulta che in molti settori, specie di servizi, non solo il tasso di copertura stimato dei contratti è molto basso, ma è anche alto il tasso di evasione ed erosione di questi contratti.

Non si può dire allora che il nostro sistema contrattuale soddisfi del tutto i requisiti richiesti dalla ipotesi di direttiva né che l'Italia possa essere esentata dalla necessità di intraprendere i piani di azione sollecitati dalla Commissione per rafforzare la contrattazione collettiva nei settori critici.

Come ho già sostenuto altrove (T. Treu, *La proposta sul salario minimo e la nuova direttiva europea*, DRI, 1, 2021) sarebbe opportuno, ed è possibile, riservare l'intervento sui minimi salariali a quei settori in cui fosse accertata la carenza di copertura contrattuale (è una ipotesi teorica) o una copertura inferiore al livello chiesto dalla direttiva oppure anche un tasso di evasione tale da pregiudicare la effettività della tutela contrattuale. Si tratta di un accertamento difficile, ma non impossibile, che andrebbe condotto con il coinvolgimento delle parti interessate e con una certificazione del ministro del Lavoro o del CNEL.

Un intervento che prevedesse l'intervento sui minimi solo nei settori dove la contrattazione collettiva non raggiunge la copertura effetti-

va del 70% non inciderebbe negativamente sugli equilibri del sistema contrattuale, anzi lo rafforzerebbe e sosterebbe la azione sindacale nei settori deboli.

Una simile soluzione non trova ostacoli giuridici insormontabili (salvo appunto la individuazione degli ambiti contrattuali) e viene adottata in altri paesi.

Gli ordinamenti europei che prevedono meccanismi di estensione generale in tutto o in parte dei contratti collettivi procedono in modo selettivo; cioè tengono conto delle condizioni dei diversi settori e dei caratteri della contrattazione ad essi relativa, fra cui il grado di copertura che il contratto realizza per forza propria.

## DIFENDERE I SALARI DALL'INFLAZIONE

La questione salariale è tornata di attualità non solo per l'aspetto della garanzia dei minimi, ma perché da tempo la sua dinamica è stagnante e ora colpita dalla impennata dei prezzi dell'energia e delle materie prime per i costi accresciuti degli scambi commerciali e da ultimo per i venti di guerra in Ucraina.

La gravità della situazione e il carattere strutturale delle sue cause chiedono che essa venga affrontata non con decisioni estemporanee e settoriali, ma con scelte condivise che valutino l'insieme dei fattori in gioco. Il che si può fare solo all'interno di un accordo sociale di stabilità e sviluppo, che appare ora più che mai necessario.

Alcune indicazioni sono già state assunte dal Governo per ridurre la dipendenza energetica del nostro paese, quali la diversificazione delle fonti, la valorizzazione delle nostre risorse e soprattutto la accelerazione degli investimenti nella produzione di energie rinnovabili.

Queste sono scelte necessarie, ma hanno effetti a medio termine. Non sono state attuate in passato, anche perché si è sottovalutato da tutti la loro necessità non solo per ridurre

i danni per l'ambiente, ma per rafforzare la nostra autonomia energetica (e quindi economica).

Ora però è urgente valutare insieme l'impatto immediato di questa crisi sulle condizioni della occupazione e sui salari. Molto dipenderà dall'andamento e dalla durata della crisi, che vanno seguiti direttamente da parti sociali e Governo anche al fine di evitare decisioni affrettate e non informate.

In ogni caso l'aggravarsi delle condizioni di contesto deve rafforzare, non interrompere, gli impegni delle parti sociali e delle istituzioni per promuovere una crescita sostenibile e sostenuta nelle direzioni indicate dal PNRR, perché da questi dipende anche la capacità di difendere la occupazione e i salari.

Sul piano specifico della politica salariale il ricordo delle esperienze passate in tema di inflazione dovrebbe mostrare il pericolo per l'economia e per i redditi delle persone e dei lavoratori di scelte che possano attivare una spirale salari-prezzi.

Le parti dovranno discutere come adattare al nuovo contesto il meccanismo a suo tempo concordato della IPCA, in particolare la decurtazione ivi prevista del prezzo delle materie prime importate dal calcolo dell'inflazione.

Analogamente si dovrà valutare con quali misure il Governo può ridurre l'impatto della impennata dei prezzi sui salari e sui redditi in genere. Alcune proposte al riguardo sono state avanzate, quali in particolare defiscalizzazione degli aumenti salariali definiti nei contratti, riduzione del cuneo fiscale e contributivo, nonché sostegni alle imprese specie a quelle più colpite dalla crisi energetica.

In conclusione mi sembra che ci siano buoni motivi per raccogliere lo stimolo della direttiva in questa direzione e trovare uno strumento praticabile e rispettoso del tradizionale assetto italiano delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva.

## AMBITI E FORME NUOVE DI PARTECIPAZIONE

Il tema della partecipazione dei lavoratori è oggetto in Italia, più che altrove, di decennali discussioni e di varie proposte legislative.

Nonostante queste proposte non abbiano avuto seguito nei loro contenuti e non siano state seguite le indicazioni pur caute della direttiva europea sulla partecipazione dei lavoratori nelle imprese, le forme e il metodo partecipativo si sono diffusi a diversi livelli, con una significativa accelerazione negli ultimi anni.

Le esperienze più risalenti nel tempo riguardano la partecipazione dei lavoratori nelle istituzioni pubbliche, specie in quelle competenti in materia di previdenza e di mercato del lavoro. Inoltre la partecipazione nelle questioni generali delle riforme e delle politiche pubbliche ha trovato più volte espressione nella concertazione e nella pratica dei patti sociali. Le intese fra organizzazioni rappresentative e Governo, concluse per fronteggiare le sfide poste dalla emergenza e dalle grandi trasformazioni sociali come quelle oggi in corso, sono la forma più pregnante e impegnativa della partecipazione.

Negli anni recenti, come è noto, il legislatore è intervenuto a promuovere con incentivi fiscali e contributivi la negoziazione dei premi di produttività e la loro trasformazione in forme di welfare integrativo, due istituti contrattuali tipicamente partecipativi.

Inoltre la legge (208/2015) ha riconosciuto una agevolazione maggiorata alle ipotesi in cui i contratti prevedano strumenti di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nella organizzazione del lavoro. Il coinvolgimento è previsto in relazione alla organizzazione del lavoro, ma tale riferimento è sufficientemente ampio per comprendere la gran parte delle questioni rilevanti sia per la organizzazione di fabbrica e per la produttività sia per la organizzazione del lavoro e per la sua qualità.

Con queste norme il legislatore ha dato so-

stegno a quelle forme di partecipazione organizzativa già sperimentate con successo in un numero crescente di aziende, specie a tecnologia avanzata.

Tale partecipazione organizzativa è attribuita direttamente ai lavoratori, ma si presta a essere valorizzata dal sindacato, come già avviene in molti casi, perché è in grado di stimolare la presenza sindacale e la innovazione contrattuale. In realtà questo stimolo segnala la possibilità di un rapporto stretto e positivo fra i due principali strumenti di azione collettiva, appunto contrattazione e partecipazione.

D'altra parte la partecipazione diretta dei lavoratori è importante per evitare che strumenti contrattuali come i comitati paritetici presenti in molti luoghi di lavoro e competenti in diverse materie – non solo la produttività, ma la sicurezza sul lavoro, il welfare, le pari opportunità, ecc. – perdano la spinta propositiva e si burocratizzino.

Ricordo anche che si sono realizzate in Italia, sia pure con minore frequenza che in altri paesi, esperienze di azionariato dei lavoratori, che la CISL propone nelle sue tesi congressuali, come forma non solo di beneficio economico, ma come ulteriore strumento partecipativo.

Infine una possibilità ulteriore menzionata dalle tesi CISL è di utilizzare le grandi risorse accumulate dai fondi pensioni contrattuali – che sono amministrati dalle stesse parti sociali – per investimenti selettivi nella economia reale.

Un simile utilizzo, se ben indirizzato, assume particolare importanza in Italia, che ha spesso sofferto di carenza di investimenti pubblici e privati; ora potrebbe avere una destinazione privilegiata a integrazione degli investimenti previsti dai progetti attuativi del PNRR: da quelli finalizzati alle transizioni ecologiche e digitali a quelli per lo sviluppo del Mezzogiorno.

La diffusione di queste diverse esperienze

partecipative può costituire un elemento di grande rilievo strategico nel momento attuale, perché corrisponde a un crescente bisogno di partecipazione manifestato dai lavoratori, specie da quelli più istruiti e consapevoli che sono destinati a essere sempre più centrali nella economia e nella società del futuro. Risponde anche a una esigenza delle imprese che devono affidarsi in misura crescente alla autonomia e responsabilità dei dipendenti per la organizzazione del lavoro e produttiva nelle fabbriche digitali intelligenti.

Non a caso il metodo partecipativo e le sue forme hanno ricevuto sostegno dalle maggiori organizzazioni rappresentative, superando storiche diffidenze. La CISL nelle sue tesi ritiene che i tempi siano maturi per una legge di sostegno a un accordo quadro relativo alla partecipazione, anche nella forma di una vera e propria cogestione, come previsto dall'art. 46 della nostra Costituzione.

In ogni caso una valutazione di queste esperienze per una loro valorizzazione complessiva dovrebbe essere messa all'ordine del giorno del patto sociale qui proposto.

## **LA DIGITALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E DEL LAVORO: COME REGOLARE GLI ALGORITMI**

Si è già rilevato che le trasformazioni economiche e sociali in atto pongono agli strumenti delle relazioni industriali, contrattazione e partecipazione, la urgenza di affrontare temi del tutto nuovi. Alcuni sono stati qui ricordati per indicare la necessità di affrontarli non solo in sede di contrattazione collettiva, ma nell'ambito di un più ampio patto sociale.

Le tesi CISL forniscono indicazioni utili su una serie di innovazioni tematiche necessarie per mettere la contrattazione all'altezza delle sfide dei tempi.

Sottolineo in particolare i problemi posti alle parti sociali e alle relazioni industriali dalla digitalizzazione del lavoro e dell'impresa. Si

tratta di una tematica di frontiera, come segnala la Commissione europea in un recente documento dedicato all'impatto della digitalizzazione su tre questioni decisive per il futuro del lavoro: la qualificazione dei rapporti di lavoro attivati tramite piattaforme digitali; la gestione dei rapporti di lavoro ad opera di macchine intelligenti e algoritmi anche all'interno delle imprese; le implicazioni della crescente dimensione sovranazionale dei lavori digitali, in ordine alla legge applicabile e quindi alla tutela dei diritti dei lavoratori.

Sul primo punto la Commissione conferma come la digitalizzazione della economia abbia messo in crisi le tradizionali categorie dei rapporti di lavoro e la stessa distinzione fra lavoro subordinato ed autonomo, rendendo controversa la qualificazione di molti rapporti e quindi la applicazione delle relative tutele, come mostra il caso tipico, ma non unico, dei rider. Per facilitare tale qualificazione la Commissione propone di stabilire una presunzione legale per cui i lavori su piattaforma devono essere considerati rapporti di lavoro subordinato, salvo che la piattaforma ne dimostri il carattere di autonomia.

La seconda questione affrontata dalla Commissione merita un'attenzione particolare perché pone una sfida diretta agli strumenti tradizionali delle relazioni industriali, in particolare alla contrattazione collettiva. Questo perché gli strumenti digitali, in primis l'intelligenza artificiale applicata dalle piattaforme, non riguardano solo rapporti come quelli dei rider, ma si stanno diffondendo rapidamente anche nei rapporti di lavoro tradizionali presenti nelle aziende. Secondo i dati forniti dalla Commissione, confermati da molte ricerche, gli algoritmi espressi dalla intelligenza artificiale sono già utilizzati in un'ampia serie di atti gestionali del lavoro, dalle assunzioni, alla supervisione e controllo delle attività e delle performance, alla decisione sulle carriere fino alla conclusione e cessazione del rapporto.

Di qui la necessità di considerare non solo l'impatto quantitativo della digitalizzazione sul mercato del lavoro, ma anche le sue conseguenze sulla qualità e sulle condizioni di lavoro, per valutarne le opportunità, ma anche i rischi per i diritti e le tutele dei lavoratori.

La valutazione dei possibili rischi richiede un approccio analitico nuovo, diverso da quello usato per analizzare i rischi tradizionali, perché i sistemi algoritmici cambiano non solo le modalità, ma la logica stessa della gestione dei rapporti di lavoro. Le novità e criticità di questi sistemi, specie dei più recenti, consistono anzitutto nella non trasparenza propria di questi sistemi e nella incertezza su come essi sviluppano le proprie regole: un dato che spesso sfugge (o può sfuggire) agli stessi programmatori, tanto è vero che tali sistemi sono stati definiti come *black box*.

Su questo tema e sulle implicazioni della digitalizzazione per la sicurezza e per le condizioni del lavoro si interrogano sia il documento della Commissione sia l'accordo quadro stipulato fra le maggiori confederazioni sindacali e imprenditoriali europee.

La indicazione principale sia dell'accordo quadro sia della Commissione sottolinea la necessità di stabilire procedure e strumenti concordati fra le parti finalizzati a garantire che ogni impiego delle tecnologie digitali e della intelligenza artificiale assicuri il rispetto dei diritti dei lavoratori e segua il principio del controllo umano.

Dare seguito a tale indicazione pone una sfida inedita alle parti sociali nella loro attività contrattuale come nelle forme partecipative. Non si tratta più solo, come nella contrattazione tradizionale, di risolvere conflitti distributivi tra le parti e neppure per i sindacati di influenzare le scelte programmatiche e attuative di volta in volta prese dalle imprese. Tanto meno sarà sufficiente per i rappresentanti dei lavoratori intervenire *ex post* sulle conseguenze delle scelte aziendali.

Per intervenire efficacemente sull'uso delle tecnologie digitali è necessario entrare nella logica interna e nei meccanismi di funzionamento automatico di questi sistemi, per ricondurli alla capacità di controllo e di orientamento delle persone che lavorano.

Solo se si incide su questo punto critico è possibile perseguire gli obiettivi fondamentali della nostra disciplina di tutelare la equità e la qualità dei rapporti di lavoro di fronte alle scelte umane e ora tecnologiche che incidono sulla vita dei lavoratori.

È un vero cambio di prospettiva che si impone a tutte le attività negoziali e partecipative delle parti sociali e che interroga anche la qualità e l'effettività delle tutele normative.

In questi casi la attribuzione di poteri di controllo sulle scelte aziendali alle rappresentanze dei lavoratori troverebbe la sua giustificazione nel principio costituzionale (art. 41, 2) secondo cui la iniziativa privata «non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale e in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». Anzi è chiamata in causa più a fondo la garanzia che sia mantenuta ai lavoratori la possibilità di controllare le proprie condizioni di lavoro e in definitiva i propri destini nel corso della vita.

Non a caso il sistema di partecipazione tedesco non si limita a prevedere la presenza dei rappresentanti dei lavoratori, che è peraltro minoritaria, negli organismi delle società, e quindi con limitata capacità di influenza sulle decisioni aziendali; ma accompagna a questa cogestione istituzionale l'attribuzione agli stessi rappresentanti di poteri di co-determinazione, che possono arrivare fino al diritto di veto su una serie di decisioni aziendali riguardanti la gestione dei rapporti di lavoro.

Tale aspetto, originario del sistema partecipativo tedesco, è finalizzato a permettere un controllo collettivo sulle decisioni manageriali volto a prevenire ed evitare che que-

ste pregiudichino o mettano a rischio i diritti fondamentali dei lavoratori.

Per questi motivi la sfida di trovare strumenti adeguati per orientare l'uso delle tecnologie digitali all'insegna del controllo umano, come richiede l'accordo quadro europeo, interpella in primis la capacità di innovazione delle parti sociali, ma non può lasciare indifferente o estraneo il legislatore.

La storia delle nostre relazioni industriali conferma che le principali innovazioni presenti nei nostri ordinamenti sono state il risultato con-

giunto di azioni collettive e di interventi riformatori e di sostegno dei legislatori nazionali.

Il controllo umano delle tecnologie digitali è uno dei terreni principali su cui oggi si dovrebbe sperimentare questa capacità di iniziativa congiunta di parti sociali e legislatori. Le policy pubbliche dovrebbero assumere questo come un obiettivo prioritario per sostenere l'azione collettiva, già in difficoltà per molti motivi, nel confronto con le implicazioni dell'era digitale che sono decisive per il futuro del lavoro.



**Presidente Mura, il tema del lavoro, come tutte le questioni sensibili, viene spesso affrontato dalla politica con toni e argomentazioni non sempre di merito. Allora le chiedo: in sede di commissione, tra i rappresentanti delle diverse forze politiche un tema come la contrattazione - nazionale e decentrata - viene affrontato con sano pragmatismo oppure in modo ancora ideologico?**

Innervare le questioni di merito con idealità e punti di vista portati da ciascun parlamentare in rappresentanza della società è il senso autentico del confronto parlamentare: è la politica, è la ricerca della migliore soluzione. L'approccio ideologico non risponde ai bisogni e alle attese individuali e collettive. Vale in particolare per le tematiche del lavoro, che attengono ai diritti e alla vita delle persone. In commissione Lavoro si svolge un dibattito che si alimenta di differenze, ma sempre orientato a una sintesi alta. Ciò è vero specie rispetto alla contrattazione nazionale e decentrata, che incide sull'organizzazione del lavoro e sull'ampliamento dei diritti dei lavoratori. Siamo in una fase politica in cui appare possibile far sintesi rispetto alla necessità di ampliare le garanzie, i diritti sociali e la dignità che solo il lavoro può assicurare. Ci sono obiettivi su cui possiamo convergere a livello istituzionale, fissando principi generali e poi delegando la contrattazione a declinare i dettagli. Tra questi principi ci sono una retribuzione giusta, una formazione buona e permanente come prima leva di promozione e protezione sociale, la cultura della sicurezza, un pacchetto di strumenti di sostegno e accompagnamento nei periodi di disoccupazione involontaria, tesi all'attivazione di virtuosi percorsi di ricollocazione nel mercato del lavoro. E poi c'è il più grande squilibrio del nostro paese: la sottovalutazione e il deprezzamento delle competenze delle donne.

**Andiamo nel concreto. Torna periodicamente al centro del dibattito il tema del salario minimo. Lei sostiene giustamente la necessità di costruire un argine di protezione per i lavoratori contro la concorrenza sleale, contro il ribasso delle retribuzioni e, in sostanza, contro il lavoro povero e sfruttato. Ma con il salario minimo non c'è piuttosto il rischio di far uscire milioni di lavoratori dal perimetro della contrattazione, facendo venire meno tutele fondamentali che solo la contrattazione garantisce?**

In Italia un lavoratore su quattro ha un salario basso e una famiglia di occupati su dieci è povera: il tema del salario

## In commissione Lavoro, la possibilità di una sintesi alta per ampliare garanzie e diritti

a colloquio con  
**Romina Mura**

di Giampiero Guadagni



Presidente XI commissione Lavoro  
Camera dei Deputati.

minimo o della giusta retribuzione deve essere priorità dell'agenda politica. Il lavoro nero, precario o informale (prevalentemente femminile) condanna le nuove generazioni a una povertà strutturale. Molti giovani di oggi vivranno ai margini anche da vecchi con pensioni al limite della dignità. Il salario minimo, unito a parametri chiari che misurino la rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali che siedono ai tavoli di concertazione, può invece rafforzare il ruolo e l'efficacia della contrattazione di qualità. Oggi ci sono contratti pirata sottoscritti da organizzazioni dalla rappresentatività discutibile, che vincolano i lavoratori a condizioni retributive e giuridiche inaccettabili. E ci sono settori, quelli particolarmente innovativi e ad alto contenuto tecnologico, ma anche alcune parti della filiera logistica, fuori da qualsiasi dinamica contrattuale e di concertazione, in cui i diritti dei lavoratori sono elemento accessorio. C'è dunque la necessità di ampliare la sfera di protezione sociale, valorizzando e rafforzando il ruolo della contrattazione. Se non l'unico, la giusta retribuzione rimane un elemento fondamentale della qualità del lavoro. E sui tavoli nazionali e di prossimità si può avere una visione completa dei diritti e doveri dei lavoratori.

***Che risposta ha dato la contrattazione in termini di tutele per affrontare le diverse forme di disuguaglianza aggravatesi con la pandemia?***

Durante i giorni più duri della pandemia e del lockdown la concertazione fra le parti sociali e il loro dialogo con le istituzioni ha consentito al paese di non spegnersi. I protocolli sottoscritti per consentire la continuità della produzione dei beni e dei servizi essenziali, l'opera prestata dai lavoratori della sanità, della scuola, della grande distribuzione, del comparto energetico e delle connessioni, dell'informazione, dei trasporti e della logisti-



ca, sono stati uno dei momenti più alti della nostra storia repubblicana e hanno tenuto in piedi il paese. Il blocco dei licenziamenti e le risorse pubbliche rese disponibili per estendere la cassa integrazione a comparti che mai ne avevano beneficiato è stato l'altro elemento che ci ha consentito di reggere oltre due anni di emergenza. Questi strumenti e la condivisione costante fra istituzioni e parti sociali hanno tamponato le disuguaglianze, senza cancellarle. Per ridurre il perimetro ed entità servono gli interventi strutturali cui ho accennato. E dobbiamo intensificare il dialogo sociale, poiché la storia anche recente insegna che non funzionano le riforme calate dall'alto, non condivise e non concertate.

***E a proposito di disuguaglianze, resta sostanzialmente irrisolta la questione femminile. Quale deve essere nell'agire concreto il ruolo della contrattazione per una effettiva parità di genere?***

Una contrattazione di qualità può agire positivamente sulla parità di genere. L'intervento per una flessibilità di tempi, luoghi e modalità di lavoro deve promuovere la condivisione dei carichi di cura all'interno del nucleo familiare e quindi dare le stesse opportunità professionali a donne e uomini. Nel nostro paese esistono forti ostacoli alla piena occupazione femminile: l'organizzazione sociale e familiare poggia su una netta divisione dei ruoli,

con carichi di lavoro di cura totalmente sulle spalle delle donne, e il nostro sistema di welfare riflette questo modello organizzativo. Eccezzuate alcune eccellenze territoriali con forte welfare di prossimità, spesso la donna deve scegliere se lavorare o stare in casa coi figli o farsi carico degli altri oneri di cura. Non è un caso se il part time involontario è soprattutto femminile, se una donna su tre non torna al lavoro dopo la prima gravidanza e se oltre il 70% delle dimissioni da lavoro di genitori di figli fra 0 e 3 anni sono di lavoratrici. Questa situazione richiede di mettere mano al sistema di welfare (con il PNRR ci stiamo investendo), di arrivare presto al congedo di paternità obbligatorio e pari a quello di maternità, di intervenire sui modelli organizzativi, sui tempi, modi e luoghi di lavoro. E su questi aspetti si interviene efficacemente con la contrattazione.

***Nella contrattazione c'è sempre più spazio a quell'autentica emergenza rappresentata dalla sicurezza nei luoghi di lavoro. C'è altrettanta consapevolezza nel mondo politico?***

La consapevolezza non manca, a scorrere tutti i provvedimenti assunti in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro negli ultimi due anni. Si è intervenuti con norme che valorizzano e rafforzano la vigilanza dell'Ispettorato nazionale del lavoro, aumentata di oltre il 30% nel 2021. Nell'edilizia, settore fra i più colpiti da infortuni e dove i controlli rivelano un livello impressionante di irregolarità, si è istituito il DURC di congruità e si è stabilito l'obbligo di applicare il contratto collettivo per le imprese che accedono alle agevolazioni edilizie del 110%. Abbiamo un impianto legislativo in forte adeguamento: manca ancora nel paese una complessiva e diffusa cultura della sicurezza, anzi in alcuni settori c'è una totale elusione delle più elementari regole di sicurezza. Gli investimenti in sicurezza sono considerati

un costo che frena la competitività, ma è il contrario: oltre al costo sociale in termini di infortuni talvolta mortali, l'insicurezza genera un'enormità di costi per il sistema sanitario e di assicurazione sociale. Non mi stancherò di ripeterlo: il lavoro sicuro e di qualità può costituire una delle principali leve competitive per il nostro sistema produttivo.

***Con riferimento alla contrattazione, cosa riserva il futuro del mondo del lavoro tra flessibilità, Covid e nuovi modelli organizzativi?***

La contrattazione rappresenta il principale strumento per portare a compimento cambiamenti strutturali nella riorganizzazione di modi, tempi e luoghi del lavoro. Lo smart working, ad esempio, potrà non convincere tutti, ma continuerà a conquistare spazi rispetto al lavoro tradizionale, anche perché soddisfa la nuova tendenza a recuperare spazi di autonomia in termini di luoghi e tempo, privilegiando il risultato sulla prestazione. Sul lavoro agile, di cui ci stiamo occupando in commissione, dovremo fissare alcuni principi a livello legislativo, tra cui quello fondamentale alla disconnessione che diventa lo spartiacque fra una modalità di lavoro di qualità e nuove forme di alienazione perfino peggiori delle attuali. Fatto ciò è la contrattazione centrale e di prossimità a definire i dettagli.

La contrattazione dopo il covid



***Presidente Regina. la formazione è fondamentale per accedere al lavoro, per tenerlo e per ritrovarlo laddove lo si perda. Come rendere davvero strategica la formazione nei contratti collettivi nazionali e nella contrattazione aziendale?***

Ritengo che noi si stia andando nella giusta direzione, abbiamo compreso che la formazione non può essere divisiva bensì deve rappresentare un volano essenziale per la crescita delle imprese e dei lavoratori. Nella mia esperienza di presidente di Fondimpresa, il fondo interprofessionale per la formazione continua di Confindustria e CGIL, CISL e UIL, ho potuto notare con piacere le diverse sensibilità dei soci muoversi verso una rotta unitaria, proprio perché tutti crediamo alla formazione e non da oggi se pensa che l'intuizione relativa ai fondi interprofessionali avuta dai soci è della fine del secolo scorso. Ritengo che aggiungere alle risorse legali dello 0,30% quelle derivanti dalla contrattazione sia una ottima cosa.

***La missione di Fondimpresa - il fondo interprofessionale di Confindustria CGIL, CISL e UIL - è quella di formare e aggiornare i lavoratori dipendenti che hanno già un'occupazione. Ma in un tempo particolare come questo, come combattere il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro e garantire a chi perde il posto competenze che valgano un'assunzione? E quanti disoccupati è in grado di ricollocare Fondimpresa?***

Dobbiamo contribuire a creare un sistema virtuoso che non lasci indietro nessuno, partendo altresì dal dato della reale fotografia del mercato del lavoro in Italia e dalla forte diminuzione del numero degli italiani potenzialmente inseribili nel mercato del lavoro stante la crisi demografica. Fondimpresa storicamente non si è occupata solo ed unicamente di formare chi ha già un'occupazione, abbiamo una storia abbastanza consolidata di avvisi dedicati a lavoratori di aziende in CIG.

Fondimpresa ha voluto mettere in campo una ulteriore sperimentazione da 5 milioni di euro con l'avviso 3/2019 «Politiche Attive»; la peculiarità di questo avviso è che la misura B è stata dedicata a finanziare interventi formativi esclusivamente dedicati a disoccupati e/o inoccupati ai fini di una successiva assunzione a tempo indeterminato ed ora procederemo con l'avviso 3/2022 con stanziamenti più ingenti. Il Governo ed il ministro Orlando hanno colto l'importanza dei fondi interprofessionali e l'entità del ruolo che Fondimpresa è già

## Formazione, volano per la crescita di lavoratori e imprese

*a colloquio con Aurelio Regina*

di Giampiero Guadagni



Presidente Fondimpresa e delegato per la Transizione energetica e presidente del Gruppo Tecnico Energia di Confindustria.



in grado di agire concretamente restituendo, con la finanziaria, ai fondi per le annualità 2022 e 2023 i soldi che prima erano soggetti al cosiddetto «prelievo forzoso», vincolando però questi 60 milioni (questa la nostra quota per anno) alla formazione dei cassintegrati, che certamente è fondamentale, ma non possiamo dimenticare tutti coloro che, in un momento complesso come quello appena trascorso, hanno perso il lavoro ed ora hanno bisogno di essere ricollocati. La vera sfida si gioca sui disoccupati e sui giovani, che con una buona formazione specifica, potrebbero rimettersi in pista e trovare una nuova occupazione. Adesso insieme a ministero, Anpal e Regioni dobbiamo strutturare e rendere omogeneo il tutto. Sul numero dei posti di lavoro che possiamo «facilitare» le rispondo con un semplice dato, le dico che con 7.000 euro riusciamo ad avere un nuovo lavoratore, il calcolo lo lascio a lei, perché l'impatto potrebbe essere importante.

***Una delle missioni del PNRR riguarda le politiche per il lavoro, con a disposizione un fondo di circa 6,66 miliardi di euro concentrati principalmente nelle politiche attive e nella formazione. Quale è il ruolo di Fondimpresa nell'utilizzo dei fondi del PNRR?***

Rispetto al PNRR si tratta di capire come inserirsi, certamente il *milestone* relativo all'ammodernamento della pubblica amministrazione è il più stimolante. Ho visto ed apprezzato la proposta del ministro Brunetta sulla formazione per i pubblici dipendenti, trovo lungimirante la volontà di rafforzare le competenze individuali dei singoli dipendenti e contemporaneamente irrobustire strutturalmente le amministrazioni pubbliche, nella prospettiva del miglioramento continuo della qualità dei servizi. Il piano integrato unisce la programmazione dei fabbisogni di personale nei cicli di gestione delle performance, immaginando quindi una correlazione più stretta che in passato. Sarebbe interes-

te e sfidante fare parte di questo progetto, contribuire al disegno ed alla messa in atto: abbiamo esperienza nel settore e lo abbiamo dimostrato, troviamo doveroso metterla a fattor comune.

***Come interpreta il dato di un milione di dimissioni avvenute nel 2021, anche in relazione a quei 500 mila che hanno abbandonato il posto di lavoro e non hanno sostituito il contratto, rimanendo a casa senza formazione e aggiungendosi alla quota altissima di popolazione inattiva del nostro paese?***

La sua è una domanda particolare e rende difficile una risposta univoca od una risposta che non sia fondata esclusivamente sulla propria esperienza di prossimità. Credo che certamente il Covid abbia fatto riflettere la maggior parte delle persone sulle priorità della propria vita ed altrettanto certamente credo che nel mondo del lavoro ci sia bisogno di senso e di progetto.

***Nelle ultime settimane il tema dell'alternanza scuola-lavoro è tornato sotto i riflettori per la questione della sicurezza. Come valuta i percorsi di orientamento e la for-***

***mazione professionale fatta dalle Regioni finanziati dai fondi europei. Cosa va cambiato?***

Ritengo si debba scindere il tema dell'alternanza scuola-lavoro dalla questione della sicurezza, mi spiego meglio: è chiaro che l'alternanza scuola-lavoro vada svolta al massimo della sicurezza possibile, così come mi auguro che la stessa riflessione valga per ogni tipo di lavoro. Quando dico che una collaborazione «digitale» tra noi, le Regioni, il ministero e, perché no, l'INAIL può aiutare parecchio intendo proprio questo.

***La formazione è una leva fondamentale per ripensare la pubblica amministrazione. In questo senso, quali sono le questioni risolte e quali ancora quelle da affrontare?***

La formazione potrebbe essere la leva essenziale per ripensare processi complessi, lo dicevo prima, dobbiamo portare il livello dei servizi – pubblici ma anche privati – al livello della produzione. Da sempre vi è una previsione di risorse finalizzate alla formazione dei dipendenti pubblici, previsione che poi non si realizza. Conto sul ministro Brunetta per invertire il trend.

***Segretario Visentini, il 25 marzo ricorrono i 65 anni del Trattato di Roma che dettero vita alla Comunità economica europea. A che punto siamo oggi con la costruzione di un'Europa sociale?***

Questo è un anniversario molto particolare. Non solo perché festeggiamo 65 anni dal Trattato di Roma, ma perché mai come quest'anno, in questi 65 anni, ci troviamo di fronte alla prospettiva e alla paura della guerra. L'invasione russa dell'Ucraina ha scosso tutta l'Europa e il mondo. Ci ricorda ancora di più la ragione per cui 65 anni fa la nostra Unione è stata creata: per la pace, per la fine delle guerre e per evitare che non ce ne fossero mai più tra i propri paesi membri! Il processo d'integrazione europea ha garantito via via ai propri membri – sempre più numerosi – di godere del bene più importante al mondo – quello della pace – ed è proprio per questo motivo che la richiesta incessante del governo ucraino di entrare a far parte della UE è assolutamente comprensibile e condivisibile, specie alla luce della tragedia che sta accadendo in questi giorni.

Un'Europa sociale non è una meta in sé, ma piuttosto un viaggio che continuiamo a percorrere. Durante questi ultimi 65 anni abbiamo avuto progressi e battute d'arresto. Tuttavia oggi ci troviamo ad un altro punto nella storia dell'Europa in cui possiamo fare significativi miglioramenti per diventare un'Europa più sociale.

La crisi che abbiamo vissuto in questi ultimi due anni ha aperto gli occhi a chi vuole vedere l'importanza degli aspetti sociali in Europa. Abbiamo l'opportunità di costruire un nuovo modello economico dopo la pandemia, un'economia al servizio dei bisogni e del benessere delle persone. Una ripresa sostenibile e inclusiva, soprattutto dal punto di vista ambientale e sociale, grazie alla quale tutti possano avere un lavoro dignitoso, con un salario e condizioni di lavoro adeguate, ed eque opportunità, dove nessuno sia lasciato indietro. Sia il Pilastro europeo dei diritti sociali, che il Piano di Ripresa e Resilienza della UE e la Conferenza sul futuro dell'Europa, forniscono le basi fondamentali per disegnare davvero un'Europa più sociale.

***Quanto tempo dovremo attendere per un contratto europeo?***

Come sappiamo, alla luce dei trattati europei, pur nell'ambito di una coordinazione europea sempre più marcata, le politiche sociali e salariali rimangono prerogative nazionali,

## In Europa politiche contrattuali coordinate per ridurre diseguaglianze e dumping

*a colloquio con  
Luca Visentini*

di Giampiero Guadagni



Segretario generale CES.



così come i contratti di lavoro. Tuttavia, la CES insieme alla Federazioni sindacali europee in questi anni ha saputo sviluppare un lavoro importante di coordinamento delle politiche contrattuali, in materia salariale e non solo. E anche l'evoluzione del quadro legislativo europeo sulle questioni sociali può aiutare molto, in particolare le proposte di direttive attualmente in discussione sui salari minimi e la contrattazione collettiva, così come sulle condizioni di lavoro nelle piattaforme.

Inoltre il movimento sindacale europeo ed in particolare le Federazioni sindacali europee svolgono un ruolo importante nell'ambito delle imprese multinazionali attraverso i comitati aziendali europei (CAE).

La CES sostiene infatti la necessità di un'implicazione sempre maggiore delle Federazioni sindacali europee di categoria nella negoziazione di migliori contratti di lavoro in ambito CAE. Lo scambio di informazioni, il dialogo continuo e la solidarietà tra i sindacati presenti nei vari paesi dove una multinazionale è operativa possono davvero fare la differenza e portare a grandi risultati per tutti i lavoratori, ridurre le diseguaglianze e contribuire a lottare contro il dumping sociale e salariale.

Questo dibattito pone al centro il ruolo negoziale del sindacato e l'importanza fondamentale della negoziazione collettiva che il

sindacato europeo sta cercando di rafforzare nel contesto della direttiva europea sui salari minimi.

***Siamo forse entrati dal punto di vista sanitario nella fase post emergenza legata alla pandemia. Sulla ripresa economica incombe invece l'inflazione, aggravata dalle gravi tensioni internazionali, che rischia di vanificare l'impatto positivo del Recovery fund. Questo richiede un'attenzione particolare ai salari. Qual è la strada che va percorsa?***

Negli ultimi due anni abbiamo visto nuove risposte politiche alle sfide portate dalla pandemia, discostandosi notevolmente dall'austerità imposta nell'ultimo decennio. Queste risposte includevano il programma di sostegno all'occupazione SURE e le decine di schemi di mantenimento del lavoro e di sostegno al reddito che sono proliferati nella UE dalla primavera del 2020, fino a coprire tutti i paesi dell'Unione europea. I vincoli fiscali del Patto di stabilità e crescita sono stati temporaneamente sospesi e alcune regole sugli aiuti di Stato e sul diritto della concorrenza sono state allentate. E naturalmente c'è stata un'iniezione senza precedenti di liquidità nell'economia reale con Next Generation EU e le sue declinazioni a livello nazionale.

Senza questo cambiamento di direzione, l'impatto sociale ed economico della pandemia sarebbe stato catastrofico e il progetto europeo sarebbe potuto deragliare fatalmente. Ora è importante che queste risposte politiche nazionali ed europee alla crisi del Covid-19 siano considerate come risposte strutturali alle carenze di lunga data del modello di governance neoliberale. È essenziale consolidare gli investimenti pubblici rendendo Next Generation EU permanente e basato su un'autonomia del bilancio europeo, ma anche riformare radicalmente il Patto di stabilità europeo per dare spazio agli investimenti

in tutti i paesi e rendere i debiti pubblici ingigantiti dalla pandemia sostenibili in tutti i paesi. Tuttavia, il rapido aumento dell'inflazione che stiamo vivendo in questo periodo è molto preoccupante perché rischia di minare la ripresa e in particolare il potere d'acquisto dei lavoratori. Inoltre, l'incremento dei prezzi dell'energia e le conseguenze economiche e occupazionali della tragedia della guerra in Ucraina devono essere immediatamente tamponati con strumenti emergenziali di sostegno simili a quelli messi in campo durante la pandemia.

Inoltre si deve tenere conto che i salari non stanno seguendo l'inflazione: con circa 3 milioni di europei che non possono più permettersi di pagare le bollette per il riscaldamento (e questo prima dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia), il rischio di un'impennata della «povertà lavorativa europea» è altissimo. Per questo ribadiamo la nostra posizione: abbiamo bisogno di un aumento salariale diffuso in tutti i paesi europei.

E questo va realizzato attraverso un aumento dei salari minimi legali dove esistono e un potenziamento e allargamento della copertura dei contratti collettivi in tutta Europa.

***I sindacati europei chiedono agli Stati membri dell'Unione di definire con le parti sociali le misure necessarie per rafforzare la contrattazione collettiva. Cosa c'è da fare operativamente? E in quali paesi questo rafforzamento si presenta più difficile?***

La contrattazione collettiva gioca un ruolo chiave nei livelli salariali e nel prevenire lo sfruttamento legato a bassi salari. In nove degli undici paesi con la più bassa percentuale di lavoratori che guadagnano bassi salari (meno di due terzi della mediana nazionale), più del 70% dei lavoratori gode di salari negoziati dai sindacati. D'altra parte, in tutta la Ue, 76 milioni di lavoratori (39%) sono esclusi dai contratti collettivi. I paesi con

una maggiore copertura della contrattazione collettiva tendono ad avere una minore proporzione di lavoratori a bassa retribuzione. Da un punto di vista normativo, la prossima direttiva sui salari minimi adeguati deve garantire che tutti i lavoratori possano essere coperti dalla contrattazione collettiva, non solo nei settori manifatturieri tradizionali ma anche nei servizi, così come i lavoratori autonomi e i freelance, le piattaforme, i lavoratori domestici e i lavoratori a domicilio. A questi gruppi non deve essere impedito di organizzarsi collettivamente da regole di concorrenza sbagliate.

***In Europa e in Italia viene periodicamente riproposto il tema del salario minimo, con il quale però verrebbero meno tutele importanti per la vita dei lavoratori e delle lavoratrici che solo il contratto è nella condizione di garantire. Cosa pensa della situazione italiana?***

La questione del salario minimo è di grandissima attualità in Europa. L'iter legislativo della direttiva europea sui salari minimi e la contrattazione collettiva sono infatti entrati nella sua fase finale, quella del «trilogo», dove il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione stanno negoziando per trovare un accordo. Come sindacato europeo ci siamo battuti fortemente per far sì che questa direttiva vedesse la luce e auspichiamo





che l'accordo venga trovato al più presto. La direttiva punta infatti a definire requisiti minimi per tutelare i salari nella UE, o fissando per legge un salario minimo oppure permettendo ai lavoratori di negoziare con i datori di lavoro tramite la contrattazione collettiva.

L'obiettivo della direttiva è che la contrattazione collettiva nei paesi europei sia rafforzata e che vengano garantiti salari minimi dignitosi per tutti i lavoratori. L'introduzione del parametro della soglia minima di povertà, per far convergere verso l'alto i salari minimi, costituisce un aspetto fondamentale dell'impianto legislativo europeo.

La direttiva fornisce quindi un contributo molto importante alla lotta contro il dumping sociale e salariale oltre a sancire il superamento delle logiche neoliberali di austerità che hanno comportato una diminuzione molto significativa della copertura della contrattazione collettiva in numerosi paesi europei. Difendere e promuovere la negoziazione collettiva significa infatti promuovere e difendere condizioni di lavoro migliori per tutti e lottare efficacemente contro le discriminazioni.

Come sappiamo, però, non tutti i paesi europei hanno un salario minimo definito per leg-

ge: nella UE, vi sono sei Stati membri in cui i salari minimi sono tutelati esclusivamente attraverso la contrattazione collettiva, come l'Italia. Questi paesi non saranno obbligati a introdurre salari minimi per legge. Pertanto, l'argomento per cui in Italia con la direttiva «verrebbero meno tutele importanti per la vita dei lavoratori e delle lavoratrici che solo il contratto è nella condizione di garantire» non è veritiero, al contrario la direttiva offre strumenti importanti per il rafforzamento e l'estensione della contrattazione collettiva, anche in Italia. La contrattazione collettiva e la rappresentanza sindacale hanno giocato e giocano un ruolo fondamentale in Italia nel difendere il lavoro. Tuttavia, non dobbiamo dimenticarci che vi sono dei settori – tra l'altro in forte espansione – dove la negoziazione collettiva e la rappresentanza sindacale sono negate, a fronte di un proliferare di relazioni di lavoro basate su false partite IVA. Per questo, la CES si sta battendo per ottenere una direttiva europea sui lavoratori delle piattaforme. Per ritornare alla situazione italiana, non possiamo ignorare l'annoso problema degli oltre 900 contratti collettivi nazionali depositati al CNEL, di cui solo due terzi sono firmati da CGIL, CISL e UIL.

Urge quindi trovare soluzioni per garantire l'estensione *erga omnes* dei contratti stipulati dai sindacati effettivamente e veramente rappresentativi.

***In Europa si guarda al modello tedesco di cogestione, con il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione delle imprese. Un modello esportabile ad altre realtà? E a quali condizioni?***

La democrazia sui luoghi di lavoro è al centro dell'azione della CES. Il sindacato europeo sta facendo pressione sia sulla Commissione europea che sul Parlamento europeo per far sì che i diritti di informazione e consultazione dei lavoratori a livello nazionale ed europeo siano effettivamente rispettati e applicati e siano chiaramente previste sanzioni dissuasive in caso di violazione di tali diritti, compresa la sospensione dei piani di ristrutturazione.

Il modello tedesco di cogestione dei lavoratori è sicuramente un ottimo esempio di come la democrazia sul lavoro possa essere implementata. Questo modello è peculiare della cultura tedesca e si è sviluppato nel tempo in un contesto storico specifico. In questo senso si può dire che c'è molto da imparare da esso, come l'effetto della partecipazione dei lavoratori sulla competitività e l'efficacia di un'azienda. Tuttavia, è difficile replicare il modello semplicemente importandolo in un altro paese.

***Come si sta evolvendo in Europa la contrattazione di fronte alle trasformazioni digitali e all'estensione dello smart working?***

La pandemia ha accelerato l'innovazione e l'uso della digitalizzazione di almeno 10 anni. In certi settori siamo di fronte a un vero e proprio proliferare di piattaforme digitali. Anche se il lavoro si è in parte spostato nello spazio digitale, il mondo reale è sempre formato da persone: il loro bisogno di condizioni di lavoro e di retribuzione decenti, di sicurezza e di

protezione non è scomparso, al contrario. Le piattaforme continuano spesso a sottrarsi alle loro responsabilità nei confronti dei lavoratori e della società, generando precarietà e mettendo a rischio la salute e la sicurezza, oltre a sottrarsi agli obblighi fiscali e di sicurezza sociale che qualsiasi altra azienda europea deve rispettare. E quando le aziende si sottraggono alla loro responsabilità di fornire protezione sociale ai lavoratori, la scaricano sullo Stato, sulla collettività.

Mentre le piattaforme pretendono di essere semplici punti di contatto, in realtà impongono veri e propri regimi di lavoro! È quindi fondamentale che la legislazione riconosca i rider come lavoratori dipendenti a tutti gli effetti, e al tempo stesso garantisca ai veri lavoratori indipendenti dell'economia digitale di essere coperti dalla contrattazione collettiva, dai sistemi di protezione sociale, e di avere accesso ai loro diritti come tutti gli altri lavoratori.

A questo proposito, la Commissione europea ha finalmente presentato una proposta di direttiva sul miglioramento delle condizioni di lavoro nelle piattaforme. Questo è un importante passo avanti nella salvaguardia dei diritti dei lavoratori digitali.

La CES insiste sul fatto che la direttiva deve stabilire il diritto dei lavoratori delle piattaforme alla contrattazione collettiva, stabilire regole per la raccolta dei dati e la privacy e promuovere la trasparenza sui metodi di lavoro e nello sviluppo degli algoritmi, dove i sindacati devono essere consultati. Al tempo stesso, deve garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori delle piattaforme, combattere le disuguaglianze e affermare chiaramente che non è necessario un terzo status lavorativo per raggiungere questi obiettivi. Una presunzione di occupazione proteggerebbe anche i lavoratori veramente autonomi, garantendo loro il diritto ad organizzarsi in sindacato, a contrattare collettivamente, a godere di diritti e protezioni adeguate.

Non serviva la pandemia per mostrare l'urgenza, in Italia ma non solo, di aggiornare i modelli organizzativi diffusi nelle imprese italiane. Se l'emergenza ha mostrato, pur davanti ad una situazione completamente inedita, la difficoltà di reagire anche a causa di scarsi livelli di flessibilità, allargando lo sguardo sono principalmente le sfide che giungono dall'innovazione tecnologica a doverci interrogare. Sfide che sono ormai trasversali e non limitabili ad alcuni settori. Da più fonti è ormai stata mostrata negli anni la pervasività del digitale, ampiamente presente nel settore dei servizi ma anche in agricoltura, oltre che nei processi manifatturieri.

Ci si concentra però quasi sempre sulla disponibilità delle tecnologie, sui loro impatti sui processi e sui prodotti, nell'ultimo periodo anche sulle competenze necessarie per poterle utilizzare, ma quasi mai su quanto queste possano impattare sull'organizzazione del lavoro. Su questa dinamica incide di certo il panorama organizzativo italiano, ancora profondamente determinato dalla forte presenza di logiche organizzative di stampo fordista-taylorista che sono ben emerse di fronte al tentativo di introdurre forme moderne di lavoro, come ad esempio il lavoro agile, per gestire l'emergenza. Tentativi che si sono tradotti nella semplice traslazione della prestazione lavorativa dall'interno dei confini aziendali alle abitazioni dei lavoratori senza concreti impatti in termini di autonomia rispetto ai tempi di lavoro e quindi rispetto alle logiche ancora dominanti di un controllo costante dell'attività lavorativa. Se un tempo queste logiche avevano una loro giustificazione nel possesso da parte del datore di lavoro dei mezzi di produzione (le macchine, principalmente) e quindi della sua conseguente prerogativa di farli funzionare nei luoghi e nei tempi da lui desiderati, oggi tutto questo pare quantomeno anacronistico per una quota sempre maggiore di lavoratori e imprese. Ma l'approccio taylorista è ben presente anche nelle dinamiche di forte verticalizzazione della struttura delle imprese, con processi gerarchicamente integrati, spesso poco dinamici e poco disponibili alla permeabilità delle richieste e delle trasformazioni che giungono dall'esterno. Un modello organizzativo e anche culturale talmente radicato che si fatica ad immaginare come possa mutare, tanto da pensare, a volte, che senza questo modello le imprese stesse non potrebbero sopravvivere.

E qui il nodo è proprio quello legato alla permanenza nella cultura aziendale, ma spesso anche in quella sindacale,

## Innovazione tecnologica, innovazione organizzativa e nuovi modelli negoziali

di Francesco Seghezzi



Presidente Fondazione ADAPT.

delle strutture tayloriste come unica garanzia di una organizzazione efficace che sappia gestire persone e processi. Perché è innegabile che in molti casi il taylorismo, con i suoi alti livelli di prevedibilità e di parcellizzazione, possa far immaginare un ambiente più semplice da gestire, per entrambe le parti. Questo poteva essere vero, sebbene a costo di un lavoro spesso disumanizzato, fino a qualche decennio fa, ma non nel contesto odierno. Infatti la domanda mutevole dei mercati, il ruolo sempre più invasivo del consumatore nelle decisioni aziendali, la competizione internazionale richiede processi molto più snelli di quelli garantiti dalle catene gerarchiche e dall'ampissima divisione del lavoro dell'impresa novecentesca. Maggior autonomia e responsabilità dei lavoratori nell'organizzazione del proprio lavoro non coincidono quindi con una concessione da parte del datore di lavoro, ma con la consapevolezza della necessità di una maggiore fluidità e una flessibilità. Per questo la vera sfida oggi per le imprese e il sindacato è tradurre in pratiche concrete, a livello di contrattazione aziendale, territoriale ma anche individuale, il mantra spesso ripetuto di dirigersi verso una organizzazione del lavoro per obiettivi e non solo fondata sul monitoraggio costante della prestazione. Questo implica un cambiamento culturale nel rapporto stesso tra lavoratori e impresa, perché si traduce in una responsabilizzazione del lavoratore che non può essere a senso unico ma implica una sua partecipazione ad alcune decisioni strategiche.

La partecipazione organizzativa quindi appare come uno dei requisiti rispetto all'introduzione di forme di lavoro più agili che introducano forme di snellimento di coordinate quali il luogo e il tempo di lavoro. In caso contrario il rischio è quello di una non adesione da parte sia dei lavoratori che dei quadri intermedi che dovrebbero essere i protagonisti di questo cambiamento. Infatti i primi vedrebbero



solo le conseguenze negative del venir meno di quei confini che l'organizzazione dei tempi di lavoro tayloristi in fondo garantiva, e i secondi faticerebbero a svolgere il loro ruolo che si tradurrebbe in forme ancor più complesse di controllo di un lavoratore che non possono neanche avere sotto i loro occhi. Individuazione degli obiettivi, analisi ex post dei risultati, luoghi per la discussione, l'informazione e il confronto in merito alle strategie dei team. Tutti elementi che difficilmente possono essere governati a livello nazionale o definiti attraverso strumenti legislativi. Per questo il metodo delle relazioni industriali e le sue pratiche diventano oggi via maestra per la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro. Una sfida per il sindacato che ha l'onere di fare un salto di qualità nella conoscenza di processi oggi sempre più digitalizzati e complessi e una sfida per l'impresa che abbandonando vecchi steccati deve cedere all'idea che senza il coinvolgimento dei lavoratori le asimmetrie informative oggi non possono essere gestite e l'organizzazione del lavoro sarà inevitabilmente poco flessibile.

Parlare di nuovi modelli negoziali di fronte alle sfide che l'innovazione tecnologica lancia all'organizzazione del lavoro significa quindi partire da un modello di relazioni industriali

diverso e improntato su livelli di partecipazione maggiore. Non sembra infatti un caso che proprio nel contesto tedesco si siano sviluppati negli ultimi anni nuovi paradigmi produttivi che hanno dettato un clima, pensiamo a tutta la galassia (spesso non pienamente compresa) del c.d. 4.0. A fronte di questi modelli partecipativi che ancora devono diffondersi sarà poi possibile innovare anche i contenuti della contrattazione di prossimità. Si pensi in particolar modo al ruolo che i processi di formazione e riqualificazione dei lavoratori hanno all'interno di imprese fortemente esposte all'innovazione tecnologica. Processi che sono sempre più strategici e che quindi non possono permettersi esiti negativi, ragion per cui il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori nella loro progettazione potrebbe rivelarsi essenziale. Si tratta ad esempio dell'impianto con il quale è stato immaginato il Fondo Nuove Competenze, che richiede la presenza di un accordo collettivo che definisca i contenuti dei percorsi formativi per poter essere utilizzato. Ma non è sufficiente la previsione formale del coinvolgimento di entrambe le parti, occorre l'impegno a far sì che esse siano veramente entrambe coinvolte nella progettazione.

Si tratta solo di un esempio ma che consente di toccare un ulteriore nodo centrale di questo potenziale processo di innovazione dei modelli negoziali: le competenze delle parti coinvolte. Se infatti si eleva il contenuto della contrattazione aziendale a tematiche strategiche per le imprese è necessario che vi sia,



soprattutto da parte sindacale, l'insieme di competenze necessarie per comprendere e governare i processi tecnologici ai quali si lega la riqualificazione del capitale umano. Ma guardando all'innovazione del metodo partecipativo e al possibile rafforzamento della contrattazione aziendale è necessaria anche la formazione in merito alle tecniche stesse di negoziazione. Infatti anni di contrattazione in condizioni economiche di crisi hanno indebolito le competenze di entrambe le parti rispetto alla capacità di utilizzare gli accordi collettivi per spingere modelli innovativi, senza fermarsi solo a quello che i contratti nazionali o le norme suggeriscono. E per questo, essendo una criticità presente su entrambi i fronti, sarebbe interessante e opportuno promuovere esperienze di formazione congiunta tra referenti aziendali che si occupano di relazioni industriali e rappresentanti dei lavoratori. Sarebbe un primo passo verso quella partecipazione che è difficile da implementare.

## INTRODUZIONE

Da ormai dieci anni, il gruppo di lavoro di «Percorsi di secondo welfare» si occupa di approfondire tendenze, esperienze e buone pratiche di secondo welfare, tra cui il tema del welfare aziendale. Attraverso i *Rapporti sul secondo welfare in Italia* (Maino e Ferrera 2013; 2015; 2017; 2019; Maino 2021) la nostra attenzione si è concentrata sulle dinamiche legate alla contrattazione del welfare e, di conseguenza, al ruolo delle parti sociali e delle relazioni industriali nell'introduzione di beni e servizi di natura sociale per i lavoratori.

Nel corso degli ultimi anni infatti, grazie ad un quadro normativo incentivante, le iniziative di welfare aziendale si sono diffuse in maniera rilevante nel contesto italiano. Questa evoluzione tocca direttamente le parti sociali che, nell'attuale contesto di cambiamenti sociali e del mondo del lavoro, sono chiamate, insieme ad altri interlocutori, a coglierne i tratti di innovazione, identificare i nuovi bisogni dei lavoratori e a disegnare nuove forme di rappresentanza all'interno di un più ampio rinnovamento delle relazioni industriali (Pais *et al.* 2018).

## IL WELFARE AZIENDALE E GLI EFFETTI DELLA PANDEMIA

Gli ultimi due anni sono stati caratterizzati dall'impatto drammatico che la pandemia di Covid-19 ha prodotto sul piano sanitario, economico e psicologico per il nostro paese. Le imprese e le parti sociali si sono trovate a far fronte ad un'ampia gamma di problematiche che hanno riguardato principalmente la tenuta produttiva e occupazionale delle aziende: crisi aziendali, blocco dei licenziamenti e limitazione dei rischi per i lavoratori sono stati i temi più caldi al centro del dibattito e del confronto tra le parti, sia a livello locale sia nazionale.

In questa direzione, come Laboratorio «Percorsi di secondo welfare» abbiamo cercato di comprendere quali sono state le risposte che le parti sociali hanno ideato attraverso la contrattazione e il welfare aziendale.

Ma di cosa stiamo parlando? Per welfare aziendale si intende quell'insieme di dispositivi in denaro e servizi forniti ai dipendenti dalle aziende private e dallo Stato (nella sua veste di datore di lavoro), come conseguenza del rapporto di lavoro che intercorre fra i primi e i secondi, con l'obiettivo di accrescere il benessere personale e lavorativo dei dipendenti stessi e, spesso, dei loro familiari (Greve 2007; Mallone 2015; Santoni 2017). Come accade anche in altre nazioni dove si sono sviluppati differenti livelli di contrattazione, l'offerta di

## Il welfare aziendale e contrattuale dopo la pandemia

di Valentino Santoni



Laureato in Sociologia presso l'Università degli Studi di Bologna, nel corso del 2016 ha conseguito con lode la Laurea magistrale in Sociologia e Ricerca sociale, collabora con il Laboratorio Percorsi di Secondo Welfare.



beni e servizi di welfare può originare da fonti diverse (Massagli, Spattini e Tiraboschi 2019). Può essere il risultato di un’iniziativa assunta unilateralmente dall’impresa, senza il coinvolgimento delle parti sindacali, tramite un regolamento aziendale o un atto unilaterale. Dall’altro lato, gli strumenti di welfare possono essere definiti attraverso un accordo tra l’azienda (o le associazioni di rappresentanza datoriale) e le organizzazioni sindacali.

## LA DIFFUSIONE DEL WELFARE AZIENDALE IN ITALIA AI TEMPI DEL COVID-19

Nonostante negli ultimi anni vi sia stata una progressiva diffusione del welfare aziendale nel nostro paese, ad oggi, i primi studi e approfondimenti sul tema non ci consegnano materiale sufficiente a chiarire quello che è stato l’impatto del Covid nel campo del welfare aziendale (Cgil e Fondazione di Vittorio 2021; OcSEL 2021). Ad ogni modo una evidenza che emerge dagli studi recenti (Maino e Razetti 2020; Welfare Index PMI 2021) riguarda la progressiva diffusione di strumenti di welfare introdotti e realizzati proprio per rispondere ai bisogni emersi nel corso della pandemia. Secondo l’indagine Welfare Index PMI (2021) tra il 2020 e il 2021 si sono incluse nei piani di welfare misure come i servizi diagnostici per il Covid (tamponi, test sierologici, ecc.), la formazione a distanza, le polizze sanitarie per il Coronavirus, formule di assisten-

za sanitaria o psicologica a distanza e altre azioni di responsabilità sociale d’impresa (RSI) finalizzate a aiutare il territorio e la comunità in cui l’azienda ha la propria sede.

Il rapporto *Organizzazioni solidali ai tempi del Covid-19* (Maino e Razetti 2020) evidenzia invece come la pandemia, già nei mesi di lockdown, aveva portato le aziende, da un

lato, a rafforzare i loro interventi nel campo del welfare (soprattutto per quanto riguarda la flessibilità organizzativa e il lavoro agile, la sanità integrativa e i servizi per l’infanzia e l’istruzione) e, dall’altro, a introdurre strumenti *ad hoc* per l’emergenza. Tra questi ultimi ci sono congedi, permessi e/o ferie retribuite extra, interventi per il sostegno alla didattica a distanza, indennità e coperture assicurative in caso di isolamento o positività al virus.

## IL WELFARE CONTRATTATO NELL’ANNO DELLA PANDEMIA

Dopo aver precisato questi aspetti cerchiamo ora di stimare la diffusione del welfare aziendale contrattato in Italia.

Per quanto riguarda la contrattazione di primo livello, analizzando il database del CNEL il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro, e prendendo in considerazione tutti i contratti in corso di validità, sottoscritti da almeno una delle tre sigle sindacali principali, si può notare che gli accordi che hanno previsto una quota da spendere in beni e servizi di welfare sono dieci.

Questi CCNL riguardano: il settore metalmeccanico; orafi e argentieri; pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale e turismo; metalmeccanici PMI (Confapi); telecomunicazioni; comunicazione e servizi innovativi (Confapi); turismo (Confesercenti); poligrafici e spettacolo; trasporto a fune; consorzi ed enti



zialmente, arrivare alla collettività; allo stesso tempo, permettono una maggiore interazione con il territorio e in particolare con il circuito economico locale, il terzo settore e il welfare pubblico territoriale. In questo modo si contrasta l'isolamento delle imprese (Castells 2014) e si limitano alcune criticità di carattere economico, organizzativo e culturale che spesso interessano le realtà imprenditoriali del nostro paese: questo perché attraverso tali sinergie si favorisce la nascita di economie di scala che permettono di sperimentare azioni innovative, calibrate sulle esigenze dell'ecosistema socio-economico locale, e di estendere il loro effetto non solo ai lavoratori, ma (almeno in parte) anche agli altri membri della comunità.

In merito Santoni, Razetti e Maino 2021 hanno parlato di esperienze di welfare aziendale territoriale o «a filiera corta», cioè quelle forme di welfare aziendale fortemente aperte al territorio, inclini ad attivare filiere di produzione di valore capaci di mettere a sistema le risorse locali (a partire da quelle del terzo settore) e innescare circoli virtuosi di sviluppo (sociale ed economico) in una prospettiva sostenibile e inclusiva.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Barazzetta E. e Santoni V. (2019), *Welfare aziendale e contrattazione: sfide e opportunità per le parti sociali*, in F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Giappichelli, Torino, pp. 93-118.

Castells M. (2014), *La nascita della società in rete*, Egea, Milano.

CGIL e Fondazione di Vittorio (2021), *La contrattazione di secondo livello al tempo del Covid*, Roma.

Greve B. (2007), *Occupational Welfare. Winners and Losers*, Edward Elgar, Cheltenham.



Maino F. (2021), *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Giappichelli.

Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2013), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino.

Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2015), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino.

Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2017), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino.

Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2019), *Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli.

Maino F. e Rizza R. (2018), *Le piccole e medie imprese incontrano il welfare: nuove opportunità di tutela dei lavoratori e di crescita per l'azienda e il territorio?*, in «Stato e Mercato», vol. 113, n. 2, pp. 197-224.

Maino F. e Razetti F. (2019), *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Giappichelli, Torino.

Maino F. e Razetti F. (2020), *Organizzazioni solidali ai tempi del Covid-19. Iniziative di*

*welfare aziendale, smart working e responsabilità sociale avviate nella «fase 1»: rischi e opportunità, Percorsi di secondo welfare.*

Maino F., Razetti F. e Santoni V. (2019), *Mercato del welfare aziendale, provider e nuove opportunità occupazionali*, in «Sociologia del Lavoro», n. 156, pp. 137-155.

Mallone G. (2015), *Il welfare aziendale in Italia: tempo di una riflessione organica*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 43-68

Massagli E., Spattini S. e Tiraboschi M. (2019), *Fare welfare in azienda. Guida pratica per imprese, consulenti, sindacalisti, operatori*, ADAPT University Press, Bergamo.

OCSEL (2021), *La contrattazione decentrata alla prova dell'imprevedibilità*, VI Rapporto OCSEL, Roma.

Pais I., Pesenti L. e Rovati G. (2018), *Protagonisti della rappresentanza*, il Mulino, Bologna.

Pavolini E., Mirabile M.L. e Ascoli U. (a cura di) (2013), *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, il Mulino, Bologna.

Santoni V. (2017), *Welfare aziendale e provider prima e dopo le Leggi di Stabilità*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 84-102.

Santoni V. (2018), *Gli investimenti, le opportunità e i rischi della digital health nel campo del welfare aziendale*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 2, pp. 217-233.

Santoni V. (2019), *Reti d'impresa e accordi territoriali per il welfare aziendale: i tratti distintivi delle esperienze italiane*, in «Sociologia del Lavoro», n. 153, pp. 185-201.

Santoni V. (2021), *Il welfare aziendale e contrattuale, tra sostenibilità e «filiera corta»*, in Maino F. (a cura di), *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Giappichelli, Torino.

Welfare Index PMI (2021), *Il welfare aziendale genera impatto sociale*, Rapporto 2021, Roma.

In Italia abbiamo, rispetto agli altri paesi Ocse, un sistema di relazioni sindacali e contrattuali sostanzialmente definito, stabile e caratteristico. La contrattazione collettiva copre oltre l'85% dei lavoratori, rispetto ad una media Ocse del 62%. Questo assetto ha trovato la sua forma e la sua stabilità nel tempo, in autonomia. I due livelli contrattuali, il tasso di copertura dei CcNL distingue il sistema contrattuale italiano da ciò che avviene negli altri paesi europei, dove è più facile imbattersi in contratti aziendali che si risolvono in un unico livello contrattuale. È il caso ad esempio della Germania o della Spagna, almeno fino a poco tempo fa, prima che alcune riforme modificassero il quadro, e di altri paesi europei anglosassoni. L'Italia rappresenta quindi un'eccezione, una sorta di unicum rispetto al resto d'Europa, dove sono molto più diffusi i contratti di gruppo. In Europa esiste tra l'altro anche la possibilità del cosiddetto *opting-out* ovvero la possibilità che un grande gruppo nazionale o multinazionale possa uscire dal contratto nazionale e confezionarsi un contratto collettivo autonomo, su misura, purché sussistano condizioni migliorative rispetto ai contratti nazionali di riferimento o al salario minimo.

Si tratta di realtà molto diverse da quella italiana (a parte il caso ex FIAT), connotata non solo da un modello sviluppatosi attorno a due livelli contrattuali, ma soprattutto da un sistema industriale imperniato sulla piccola e media impresa, nel quale i grandi gruppi sono pochi. Queste specificità del modello italiano hanno fatto sì che, rispetto agli altri paesi europei, negli anni i contratti nazionali si rafforzassero sempre di più permettendo, attraverso i due livelli, nazionale e aziendale, che si mantenesse un equilibrio sia nelle fasi economiche recessive che in quelle espansive. I contratti collettivi nazionali di dimensione aziendale riguardano storicamente esperienze significative, come quelle di Poste, ENEL, RAI, Ferrovie. Grandi gruppi, per lo più a partecipazione pubblica, dove i contratti nazionali sono essenzialmente contratti aziendali di gruppo che nel corso del tempo sono diventati via via una sorta di «contratti contenitori», anche per includere soggetti privati che in questi settori, caratterizzati un tempo dal monopolio prima delle privatizzazioni degli anni Novanta, si sono aperti la strada grazie alla concorrenza. Sicuramente sul fronte dei contratti di gruppo un'esperienza significativa è quella che i metalmeccanici hanno sviluppato con il contratto collettivo specifico di lavoro di primo livello (CCSL) dell'ex gruppo FIAT/FCA a guida Marchionne, oggi

## La contrattazione nazionale nelle multinazionali. L'esperienza del contratto collettivo specifico di lavoro del Gruppo Stellantis

di Roberto Benaglia



Segretario generale FIM CISL

## NASCE UNA NUOVA FABBRICA. E APPARTIENE A TUTTI NOI.



Stellantis. Un'esperienza che ha tracciato uno spartiacque sia per la categoria che per le relazioni industriali e sindacali di questo importante gruppo industriale.

Nel 2010 l'allora FIAT aveva annunciato il progetto «Fabbrica Italia», un piano di oltre 20 miliardi di euro che aveva come obiettivo dichiarato quello di rilanciare gli stabilimenti italiani del gruppo e raddoppiare la produzione. L'alternativa a questa prospettiva era quella di spostare la produzione all'estero, dove era possibile abbattere i costi e trovare una legislazione giuslavoristica meno vincolante rispetto al nostro paese. Per proseguire la produzione in Italia FIAT aveva posto come condizione quella di derogare alle stringenti regole dei contratti nazionali di categoria, nel caso il contratto dei metalmeccanici, al fine di introdurre regole di maggiore flessibilità negli stabilimenti locali.

L'intesa fu raggiunta il 15 giugno 2010 tra FIM, UILM, UGL e FISMIC, senza la firma della Fiom, con la costituzione della newco «Fabbrica Italia Pomigliano» (FIP), nella quale vennero spostati tutti i dipendenti dell'ex fabbrica FIAT di Pomigliano D'Arco (FIP è divenuta così una nuova azienda controllata dal gruppo FIAT e non aderente al contratto nazionale dei metalmeccanici). In questo modo diventava possibile estendere ai lavoratori specifiche condizioni diverse rispetto al contratto dei metalmeccanici che erano state contrattate dai sindacati firmatari senza il pericolo di vio-

lazione del contratto stesso e con l'estensione a tutti i lavoratori, indipendentemente dalla loro adesione a sindacati firmatari o meno dell'accordo nazionale.

Nonostante l'opposizione della Fiom fu indetto un referendum che confermò con il 63% dei consensi la scelta dei sindacati firmatari, FIM in testa.

La svolta fondamentale avvenne il 7 settembre 2010, quando FIAT, sulla scorta «dell'accordo di Pomigliano», diede la disdetta al contratto nazionale dei metalmeccanici stipulato nel 2008 e in scadenza nel 2011. A fronte di questa situazione FIAT e Federmeccanica manifestarono la necessità di un contratto di settore dell'auto separato dal CCNL, che da molti è ritenuto un contratto aziendale. Il 23 dicembre 2010 a Mirafiori, lo storico stabilimento del gruppo a Torino, venne siglato un contratto tra FIAT, FIM, UILM, UGLM, FISMIC e Associazione quadri e capi di FIAT definito storico nel quadro delle relazioni industriali italiane. Il Ccsl è quindi frutto di una particolare epoca storica e della particolare situazione in cui si trovava il gruppo FIAT, all'epoca sull'orlo del fallimento e bisognoso non solo di rilanciarsi attraverso una nuova gestione finanziaria e nuovi modelli, ma soprattutto di ricreare condizioni di competitività nel rapporto con i lavoratori.

La gestione Marchionne ha scommesso su una «nuova FIAT», sempre meno dipendente dal rapporto con la politica e dagli incentivi pubblici, come era stato fino ad allora, e sempre più autonoma nel quadro della competizione internazionale. La sfida di Marchionne non era solo al sindacato ma all'intero sistema confindustriale, dal quale FIAT decise di uscire per realizzare un'esperienza contrattuale autonoma rispetto al passato. Un'esperienza che, nonostante una forte opposizione più mediatica che reale, si dimostrò tuttavia efficace sul piano della ripresa occupazionale, del rilancio produttivo e dell'innovazione

delle relazioni industriali. L'ostilità di una parte della politica e del sistema mediatico - vale la pena ricordarlo - costò alla FIM veri e propri attacchi a dirigenti e sedi sindacali per difendere quegli accordi e quel contratto. È il prezzo che in Italia paga chi non fugge davanti alle responsabilità.

Il CcSL rappresenta comunque una sfida vincente: un contratto collettivo aziendale di carattere nazionale. Anche perché i successivi hanno arricchito i contenuti salariali e normativi, tanto da farlo diventare un riferimento autorevole in categoria. Certo, gli strascichi di una diversa visione delle relazioni industriali ancora oggi restano. Ad oltre un decennio di distanza continuano a pesare, tra le organizzazioni firmatarie e la Fiom, che non ha mai firmato quegli accordi, divisioni che non si sono ancora risolte. In realtà quello del CcSL non è stato un semplice episodio, un incidente di percorso, tutt'altro: ha rappresentato un'esperienza contrattuale che ha permesso di realizzare condizioni di utilizzo della forza lavoro e condizioni contrattuali funzionali al recupero di competitività dell'impresa, nuove scelte di rilancio industriale con il piano «Fabbrica Italia» che Marchionne aveva disegnato e ancora oggi è in funzione, ma soprattutto alla difesa dell'occupazione. Non tutti lo hanno compreso ma il CcSL ha permesso, soprattutto in alcuni stabilimenti del gruppo, a partire dal sito di Pomigliano D'Arco, di rilanciare l'occupazione.

Il rinnovo contrattuale del 2023 sarà una tappa importante. A quella data dovremo capire se FCA, nel frattempo diventata gruppo Stellantis, un grande gruppo mondiale, il quarto per capacità produttiva, sarà ancora interes-

sata a mantenere un CcSL autonomo, come ci aspettiamo. Avere infatti un unico tavolo di trattativa, in cui tutte le leve sono in mano alle parti stipulanti rappresenta sicuramente un grande vantaggio di autonomia, soprattutto oggi che Stellantis non è più un gruppo solo italiano, ma una grande realtà industriale internazionale. Va detto anche che il CcSL ha rappresentato e rappresenta uno strumento di contrattazione dentro le tante aziende dell'ex mondo FIAT, che oggi non gli appartengono più, come ad esempio il gruppo CNHI Iveco oppure l'ex Magneti Marelli, ora di proprietà di un fondo d'investimenti.

Tutte aziende che possono avere esigenze e interessi differenti da quando appartenevano ad un unico grande gruppo industriale. A fronte di quest'esperienza, quali sono le tendenze che possono farci pensare che un contratto collettivo di gruppo possa rappresentare un elemento utile alla contrattazione collettiva nel futuro nel nostro paese?

Diciamo che in Italia abbiamo una condizione ambivalente. Da una parte una contrattazione collettiva che

sta funzionando, garantendo, nei due livelli contrattuali, i necessari elementi di flessibilità di governo dell'impresa. Dall'altra parte le aziende, soprattutto i grandi gruppi, hanno la tendenza a ricercare soluzioni su misura per loro, ma anche autonomia e velocità nella gestione dei risultati contrattuali.

Detto ciò, queste politiche non stanno venendo avanti con iniziative autonome dirompenti come quella che si creò all'epoca con FIAT. Certo, non esistono colossi come la FIAT con quelle esigenze. I grandi gruppi del settore meccanico come Fincantieri e Leonardo sono protagonisti in questo momento



di importanti, quanto innovativi rinnovi contrattuali nazionali, che al momento danno risposte di flessibilità anche ai cambiamenti in atto nel mondo del lavoro con una certa efficacia. Non ci sono, quindi, sul piano della contrattazione tendenze centrifughe, abbiamo una contrattazione coordina-



ta, perché garantisce in questo momento le soluzioni utili alle parti. Va però tenuto conto che le multinazionali hanno sempre più politiche di gestione del lavoro, delle retribuzioni, del welfare, autonome, disegnate a livello di gruppo. Ciò implica che le multinazionali cercano di calare anche in paesi come l'Italia iniziative autonome. Quindi l'idea di confezionare una contrattazione ritagliata sulle proprie esigenze è una tendenza in atto. Tuttavia in Italia in questo momento pensiamo non ci sia il rischio di fuoriuscita dai contratti nazionali come avvenuto per FIAT.

Nel nostro paese negli ultimi vent'anni non si è giocato nessun derby tra contratto nazio-

nale e contrattazione aziendale. Piuttosto c'è un equilibrio tra questi due livelli, una loro integrazione, nella quale il contratto nazionale è chiamato sempre più ad aprire spazi di gestione aziendale. Questo perché i grandi contratti di settore vivono se le soluzioni non sono calate dall'alto, ma riescono a gene-

rare un rapporto diretto tra le parti in azienda. Da questo punto di vista, la contrattazione aziendale è adatta a rispondere meglio a questi aspetti.

In conclusione, quello dei contratti specifici rappresenta certamente un terreno di studio, ma pensiamo che la contrattazione, così come la conosciamo, anche nel solco dell'innovazione e del rinnovamento continui, possa ancora rispondere, senza per forza ricercare soluzioni originali, ai bisogni che imprese e lavoro stanno esprimendo. Nel futuro continueranno sempre di più i contenuti della contrattazione e l'architettura contrattuale tra primo e secondo livello.

Europa e Italia hanno oramai deciso: digitalizzazione e green economy sono i motori, già accesi, della economia europea del futuro.

Siamo già dentro quindi una fase di governo politico delle grandi trasformazioni tecnologiche ed ecosostenibili che interessano non solo il mondo del lavoro e dell'impresa ma anche della nostra società, dei rapporti e delle relazioni umane. La quarta rivoluzione industriale è in corso da tempo, anche se probabilmente siamo solo all'alba dei tempi che verranno: le tecnologie principali della quarta rivoluzione industriale, intelligenza artificiale, blockchain, nanotecnologia, robotica, Internet of things, stampa 3D, dispositivi connessi, i sistemi informatici fisici e la fabbrica 4.0, si caratterizzano in maniera impressionante per velocità, per la portata e per l'impatto che stanno portando alla trasformazione dei sistemi produttivi, dei servizi, della amministrazione dello Stato e dei sistemi stessi di governance.

La crisi sanitaria come abbiamo potuto vedere ha accelerato sostanzialmente i processi già avviati da tempo; NGEU e PNRR sono concreti strumenti di politica economica e industriale; la novità rispetto al passato sono che essi mettono insieme una visione strategica, il metodo che affronta le questioni in modo comune e coordinato, e una forte e inedita dimensione economica delle risorse messe a disposizione.

Entrambe le dimensioni, quella tecnologica e quella politica, necessitano del protagonismo delle persone come elemento chiave per il loro dispiegarsi in tutte le potenzialità e per la gestione delle ricadute.

Da anni il sindacato si interroga su questi grandi cambiamenti, sul ruolo che può svolgere e sulle azioni da mettere in campo, non solo l'orizzonte su cui orientarsi ma anche quali sono i punti fermi e le iniziative per coniugare crescita e occupazione, produttività e occupabilità, in un quadro di grandi incertezze come quello attuale.

Diviene fondamentale rafforzare il ruolo dei corpi sociali intermedi, della concertazione e della contrattazione per incidere sulle grandi scelte economiche e sociali che in questo contesto si stanno compiendo. E in questa direzione va la proposta della CISL di un patto sociale triangolare per rilanciare in chiave strategica la nostra economia, l'occupazione, i redditi da lavoro e pensioni, per costruire un modello di sviluppo innovativo, competitivo, ma soprattutto sociale e partecipativo.

La transizione digitale deve essere accompagnata dalla ge-

## Nuove tecnologie e contrattazione, il caso del lavoro su piattaforma

di Luca Bianco



Dipartimento Contrattazione CISL.



stione della transizione sociale in particolare per ciò che riguarda gli aspetti occupazionali e delle nuove competenze, tanto nelle imprese quanto nel mercato del lavoro. È ormai evidente che la implementazione delle nuove tecnologie produce la perdita di posti ma anche la nascita di nuove opportunità professionali, possono affermarsi nuove disuguaglianze ma anche nuove opportunità che vanno governate, portate a massimo beneficio per le comunità, per le persone.

La contrattazione deve trovare risposte concrete e strade praticabili per affrontare alcune dei temi che hanno assunto sempre maggiore importanza nella trasformazione del lavoro: la partecipazione, la gestione dell'innovazione tecnologica e della organizzazione del lavoro, i tempi di lavoro e la conciliazione con quelli di vita, la formazione.

- La formazione è l'elemento determinante per tutelare le persone e dotarle delle necessarie e adeguate competenze digitali fondamentali per cogliere positivamente le opportunità offerte dalla innovazione tecnologica, accompagnandole e sostenendole nei processi di cambiamento dentro l'impresa e nel mercato del lavoro. Esperienze di contrattazione aziendale e contratti nazionali stanno maturando e ponendo il tema della forma-

zione in termini prioritari nella gestione della innovazione tecnologica e organizzativa con azioni condivise su piani di formazione continua e la creazione di nuove competenze, alfabetizzazione digitale diffusa, aumento delle ore dedicate, articolazioni a tutti i livelli della gestione e gruppi di lavoro, ruoli e responsabilità aziendali e sindacali. Uno sforzo contrattuale che deve essere coordinato con gli obiettivi e le risorse messe a disposizione dal PNRR, il fondo nuove competenze, i fondi interprofessionali e che necessita di una visione e interpretazione condivisa con le associazioni datoriali per sviluppare una azione comune che possa essere incisiva e diffusa in tutto il tessuto produttivo.

- Bisogna imprimere una svolta decisiva sul tema della partecipazione dei lavoratori e del sindacato nella gestione del cambiamento, nei nuovi modelli organizzativi valorizzando il coinvolgimento, la responsabilità, l'autonomia nel lavoro che la digitalizzazione sta facendo emergere come determinanti per la sua implementazione. Spingere sulla partecipazione organizzativa proprio in funzione della necessità che la innovazione tecnologica ha di coinvolgimento e collaborazione da parte dei lavoratori per dispiegare tutte le sue potenzialità. Una grande occasione questa per il sindacato di svolgere un ruolo da protagonista che può e deve aprire strade per una partecipazione più strategica nell'impresa, nella quale i lavoratori entrano nella «stanza dei bottoni». Su questo tema si deve aprire un tavolo di confronto con le rappresentanze datoriali sul quale la nostra organizzazione può portare idee e proposte chiare, su partecipazione organizzativa, strategica, ed al capitale di impresa.

- Riproporre con forza la centralità della persona significa anche quella del rapporto tra persona e lavoro, tra orario di lavoro e non lavoro alla luce soprattutto del lavoro digitalizzato. Gli spazi per la contrattazione sono va-

sti e assumono rilevanza nel rapporto con le persone. Lo sviluppo in questo senso di nuove forme organizzative basate su coinvolgimento attivo, sugli obiettivi, a progetto, su autonomia e responsabilità che tendono a liberare le persone dal vincolo dell'orario di lavoro e consentire una autogestione dei tempi di vita-lavoro, in cui l'orario diventa una scelta responsabile del lavoratore, sempre meno dipendente dai tempi e dal luogo in cui esso si svolge, ed il confine tra lavoro subordinato e autonomo è sempre meno marcato. Pensiamo alle esperienze aziendali dove ormai non vi è più il vincolo del «cartellino», al lavoro «ibrido» autonomo/subordinato, o al lavoro agile che si è diffuso in maniera vertiginosa in questi anni di pandemia e alle sue possibili evoluzioni.

- Dobbiamo sviluppare e innovare i sistemi di relazioni industriali e rilanciare il ruolo della contrattazione a tutti i livelli su questi temi. Contrattare e promuovere l'innovazione nelle imprese, la predisposizione in questo senso di comitati paritetici sui temi della innovazione digitale e di quella organizzativa, della intelligenza artificiale che in via preventiva analizzino e condividano la introduzione di nuove tecnologie e di funzioni algoritmiche, e il monitoraggio del loro impatto sulle condizioni di lavoro e sui diritti delle persone, vedi ad esempio la questione sempre più centrale della protezione dei dati.

Una delle questioni più rilevanti quindi di fronte alla innovazione è la necessità della affermazione del principio e della garanzia del controllo umano, in particolare nell'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale, e quindi della centralità della persona nel lavoro digitalizzato e nella nostra società, i diritti fondamentali e le norme di non discriminazione, e garantire la protezione dei dati, la privacy e la dignità del lavoratore.

Dobbiamo costruire nuove tutele per il lavoro e in particolare per il lavoro meno professiona-



lizzato che rischia da un lato di essere escluso dai benefici della innovazione e dall'altro di rimanere ai margini senza possibilità di sviluppo professionale. E per le nuove figure che emergono dai processi di terziarizzazione dell'economia come ad esempio il lavoro su piattaforma, per il lavoro temporaneo, per il lavoro autonomo. Dobbiamo perciò, all'interno di un patto sociale ampio, riaprire il dialogo e il confronto con le rappresentanze datoriali per aggiornare e riorientare gli accordi interconfederali sottoscritti in questi anni in un approccio evolutivo del sistema delle relazioni industriali e della contrattazione, che parta proprio dalla partecipazione per rilanciare sugli obiettivi della competitività delle imprese e sulla occupabilità dei lavoratori in una logica collaborativa, di partnership operativa.

L'accordo quadro europeo sulla digitalizzazione sottoscritto dalle parti sociali del giugno 2020 si muove in questa direzione e rappresenta l'impegno comune per ottimizzare i benefici ed affrontare le sfide della digitalizzazione nel mondo del lavoro, per garantire che la transizione sia vantaggiosa per le imprese e per i lavoratori, incentivando un approccio teso al partenariato sociale ed attraverso un quadro di riferimento comune volto a incentivare una azione congiunta sui temi delle competenze e dell'occupazione, sulle

modalità di connessione e disconnessione, sull'intelligenza artificiale, sul rispetto della dignità umana e i sistemi di sorveglianza.

Nel nostro paese esistono importanti esperienze contrattuali sui temi della transizione digitale, ma spesso relegate alle grandi imprese, start up o imprese innovative, nei settori più esposti e predisposti alla innovazione, e comunque poco diffuse e collocate nelle aree più sviluppate del paese disorganiche; unico riferimento di sostegno avuto fino ad oggi il piano industria 4.0, partito con le migliori intenzioni e mai pienamente sostenuto e realizzato.

Il PNRR è una occasione straordinaria da non perdere ma necessita, oltre ad una governance partecipata complessiva, di un quadro di riferimento e orientamento delle parti sociali sui temi cruciali che possono essere sviluppati dalla contrattazione che sia utile a diffondere e gestire l'innovazione a livello settoriale e aziendale. In questo senso l'accordo quadro europeo costituisce un valido punto di riferimento che deve essere opportunamente adattato alla nostra realtà produttiva, dei servizi.

Il lavoro su piattaforma è uno degli esempi più recenti della grande trasformazione della economia e del lavoro dovuti alla introduzione delle tecnologie digitali, di certo quello che più ha avuto maggiore risalto sul piano mediatico e politico in particolare per ciò che riguarda la questione dei rider.

Secondo la Commissione europea che ha avviato il percorso per una direttiva in materia, sono oltre 28 milioni di persone nella UE che già lavorano attraverso piattaforme di lavoro digitali e nel 2025 il numero dovrebbe raggiungere i 43 milioni, e che 9 piattaforme su 10 classificano i loro lavoratori come autonomi. Una stima presa in considerazione dalla Commissione parla comunque di 5,5 MLN di lavoratori classificati erroneamente e che quindi possono essere scarsamente tutelati.

Le principali forme di lavoro su piattaforma digitale, che usano sistemi automatizzati per far incontrare domanda e offerta di lavoro, sono il *crowd work* e il «lavoro a chiamata tramite piattaforma». La natura dei primi in alcuni casi riguarda l'esecuzione di attività complesse ed elaborate, di design o consulenza, oppure compiti molto parcellizzati e ripetitivi non interamente affidabili all'intelligenza artificiale. I secondi vanno da servizi di noleggio auto con conducente al disbrigo di faccende domestiche, personal shopping, consegna di pacchi o pasti a domicilio, ecc.

Da una recente indagine dell'INAPP i lavoratori su piattaforma in Italia sono circa 570.000, di cui solo circa 274.000 svolgono il lavoro come principale attività, 139.000 come attività secondaria, e 157.000 i non occupati che svolgono attività lavorativa occasionale. Secondo AssoDelivery sono circa 30.000 i rider che prestano attività nelle diverse forme citate, prevalentemente con un contratto di lavoro autonomo.

La nuova conformazione di queste imprese piattaforma pone senza dubbio una serie di problematiche inedite che il legislatore ha provato a regolare, nel caso italiano con il DL 15 giugno 2015, n. 81 e successivamente con la legge 2 novembre 2019, n. 128 con marcato accento sui rider.

Il lavoro su piattaforma, che prevede spesso pratiche di «gestione algoritmica» per assegnare compiti, per monitorare e valutare le persone, è uno degli ambiti in cui si rende evidente la forma ibrida tra lavoro autonomo e subordinato, che rende certamente necessario ma anche molto difficile e poco efficace l'intervento della legge, che ha prodotto interpretazioni disomogenee da parte dei giudici, e ha dato adito alla controparte datoriale di procedere con un contratto nazionale di professionalità con UGL che ha aperto una fase conflittuale forte sul piano sindacale da parte di CISL, CGIL, UIL, e ripetuti interventi del



ministero del Lavoro che non hanno risolto però la questione.

La posizione della CISL è sempre orientata a costruire una strada contrattuale e un quadro di relazioni industriali basati sul confronto e il pragmatismo per trovare soluzioni innovative che si possono sviluppare solo insieme alla controparte datoriale, AssoDelivery, per migliorare le condizioni di lavoro e di tutele per tutti i lavoratori, anche con rapporto di lavoro autonomo e parasubordinato, seppur privilegiando una visione della organizzazione del lavoro basata sul lavoro subordinato. Di fatto il tavolo di trattativa si sta aprendo per un nuovo CCNL di settore, dopo che AssoDelivery ha deciso di aderire a Confcommercio.

Non mancano infatti le esperienze da parte delle imprese che scelgono una organizzazione del lavoro che utilizza rapporti di lavoro

subordinato (Just Eat), in un mercato in costante ed esponenziale crescita e diversificazione dei servizi offerti, che spesso prevedono modalità di lavoro subordinato.

In conclusione possiamo dire che il possibile aumento della produttività generato dalla introduzione delle nuove tecnologie digitali nell'industria, nei servizi, nella pubblica amministrazione, accompagnato dalle riforme e dagli investimenti previsti dal PNRR, potrà consentire una redistribuzione della ricchezza prodotta che deve essere gestita da una nuova contrattazione collettiva partecipativa a tutti i livelli ma in particolare a livello aziendale, indirizzata alla qualità ed alle tutele per le nuove forme del lavoro, alla conciliazione con i tempi di vita, alla formazione, alle professionalità, all'aumento delle retribuzioni.

Nonostante le forti pressioni competitive e le difficoltà derivanti da quasi quindici anni di crisi globali, in Italia la contrattazione collettiva mantiene tuttora il suo tradizionale ruolo, primario e autorevole, nella gestione dei rapporti di lavoro, con una copertura che va ben oltre l'80%.

Il settore terziario è caratterizzato da una significativa diversità merceologica in cui si articola l'economia dei servizi. Alla frammentazione produttiva si affianca anche quella di tipo contrattuale. Il numero di contratti collettivi vigenti nell'ambito del terziario supera i duecento. Tuttavia, i dati dell'archivio CNEL-INPS confortano riguardo allo stato di salute della contrattazione che, seppur «influenzata» da fattori sia esogeni che endogeni relativi al panorama delle relazioni industriali, mostrano come l'applicazione dei contratti si continui a concentrare su quelli *leader*. Il CcNL Terziario, Distribuzione e Servizi, siglato tra Confcommercio, FILCAMS CGIL, FISASCAT CISL e UILTUCS UIL, si conferma il più applicato in Italia, sia in termini di imprese che di lavoratori ai quali esso si applica.

Nel contesto attuale, la contrattazione dovrà dimostrare, ancora una volta, tutta la sua capacità di intercettare le reali esigenze derivanti dalle forti trasformazioni alle quali stiamo assistendo nel mercato del lavoro. Il dinamismo dei processi economici porta con sé nuove modi di intendere il lavoro, strettamente connessi con il cambio culturale e le abitudini delle persone, sempre più «digitalizzate», sia nel ruolo di lavoratori che di consumatori. Ebbene, il ruolo degli attori della rappresentanza, di saper «leggere» l'economia e stabilire delle regole comuni a vantaggio di tutti, deve proseguire verso la stessa direzione del cambiamento.

## BILATERALITÀ

La prima opportunità di sviluppo della contrattazione è rappresentata dalla bilateralità. Una realtà già oggi matura ed evoluta nel settore terziario. In questi anni, la costituzione degli enti bilaterali ha rappresentato un percorso di relazioni industriali di carattere meno conflittuale rispetto al passato, che ha portato le parti sociali a gestire costruttivamente le dinamiche nei contesti di lavoro, attraverso regole e procedure condivise, ferma restando l'autonomia delle singole organizzazioni di rappresentanza. I sistemi bilaterali nel settore terziario hanno acquisito quella funzione di regolamentazione del mercato del lavoro, che va oltre la tradizionale concezione della bilateralità come mero luogo di erogazione di servizi.

## La contrattazione nel terziario. Opportunità e prospettive

di Donatella Prampolini



Vicepresidente Confcommercio Imprese per l'Italia incaricata per il lavoro e la bilateralità.



In questo senso, la nascita degli enti bilaterali ha voluto esprimere la volontà delle organizzazioni datoriali e sindacali di impegnarsi in una comune azione per sostenere i processi di sviluppo e di riorganizzazione dei settori rappresentati. Le parti sociali hanno inteso la bilateralità come momento di confronto e di concertazione nella gestione delle problematiche collegate al mondo del lavoro, ma anche come interprete dei nuovi bisogni legati a un mercato del lavoro che è mutato radicalmente, soprattutto nel settore terziario e dei servizi.

Il futuro della bilateralità è vincolato alla sua capacità di accompagnare e non subire le fasi transizionali nel mercato del lavoro (in entrata, durante la permanenza e in uscita). È opportuno che non si arresti la strada intrapresa con la sottoscrizione dell'accordo

interconfederale del 24 novembre 2016, tra Confcommercio, CGIL, CISL e UIL, per la riforma della bilateralità a tutti i livelli, adottando strumenti idonei a favorire l'efficienza e la trasparenza delle gestioni, per tutte le categorie. Occorre, dunque, che in una prospettiva futura si sperimentino nuovi percorsi, riformando i meccanismi di *governance* degli enti bilaterali, affrontando con la dovuta chiarezza i temi legati alle loro finalità, il funzionamento, l'ampliamento degli ambiti di intervento, i rapporti che questi organismi devono avere con il contesto e la loro distribuzione territoriale. In altre parole, occorre continuare a vigilare sul rapporto concreto tra costi e benefici per le imprese e per i lavoratori, secondo criteri improntati sulla rendicontazione, sulla sostenibilità e, non per ultima, sulla trasparenza. Non sarebbe

sbagliato, ad esempio, definire un «nomenclatore» standard delle prestazioni erogabili dagli enti bilaterali.

Per tali ragioni, l'immagine che diciamo sempre rappresenta meglio i sistemi bilaterali è quella di una «casa di vetro», ovvero essi dovrebbero rispecchiare un modello omogeneo di trasparente ed efficiente gestione, di relazioni sindacali che si sviluppino dentro regole certe e non dentro rapporti di forza intermittenti.

La bilateralità va poi volta anche a stimolare le imprese nella scelta di formazione continua e di aggiornamento, proponendo percorsi formativi adeguati ai cambiamenti organizzativi.

### WELFARE CONTRATTUALE

La seconda opportunità di sviluppo della contrattazione è rappresentata dal welfare contrattuale. Le crisi degli ultimi anni hanno caratterizzato il sistema economico, incidendo in maniera importante sui livelli e sulla destinazione della spesa pubblica, già condizionata dalle esigenze di rispetto dei parametri di bilancio internazionali.

Questo da una parte ha determinato un aumento della spesa pubblica in favore di determinate prestazioni ma, dall'altra, non ha consentito adeguati investimenti per rendere il sistema di welfare più rispondente ai nuovi bisogni ed alle nuove esigenze. Questa difficoltà di risposta del welfare pubblico ad un sistema in profondo cambiamento ha così dato notevole impulso allo sviluppo di forme di «secondo welfare».

Per far fronte al nuovo scenario, le politiche

di welfare dovrebbero superare la visione meramente protettiva, divenendo strumenti volti ad affrontare situazioni di rischio che possono presentarsi in forme diverse lungo l'intera vita del beneficiario. Si pensi alla vastità di beni e servizi che non mirino al semplice soddisfacimento dei bisogni elementari del lavoratore, bensì che vadano oltre tale logica in ottica di valorizzazione dell'individuo. Un welfare che punti al soddisfacimento di bisogni anche colla-



terali, ad un corretto *work-life balance*, portando con sé benefici all'intera organizzazione, attraverso un miglioramento del clima aziendale, del senso di appartenenza dei dipendenti, di *engagement* del lavoratore, di accrescimento personale e culturale di ognuno, divenendo così una vera e propria leva strategica per il cambiamento.

Le difficoltà determinate dai recenti avvenimenti obbligano, inoltre, gli attori della rappresentanza a prendere in esame tutti quegli strumenti a vantaggio sia delle imprese che dei lavoratori per andare incontro alle maggiori spese che colpiscono indistintamente gli operatori del settore. In modo sempre più diffuso, attraverso la contrattazione collettiva si riconoscono ai lavoratori piani di welfare, che diano loro diritto ad un credito spendibile in modo personalizzato per l'acquisto di beni e servizi ormai indispensabili nella vita quotidiana. Un welfare contrattuale di questo tipo concorrerebbe a rispondere meglio alle attuali esigenze del mondo del lavoro, aumentando il potere di acquisto dei lavoratori e contenendo i costi a carico delle imprese grazie ai benefici fiscali e contributivi

oggi previsti dal legislatore. Inoltre un welfare aziendale maggiormente strutturato è in grado di favorire una maggiore attrattività delle migliori risorse umane disponibili sul mercato oltre che il consolidamento del senso di appartenenza verso il proprio datore di lavoro e favorendo, altresì, la conciliazione vita-lavoro a beneficio della qualità della vita. In molti settori, tali riconoscimenti sono già avvenuti a livello nazionale. Nel settore terziario, ancora nessun contratto collettivo a livello nazionale tra quelli rientranti nel nostro ambito di rappresentanza ha riconosciuto ai lavoratori questa forma di agevolazione, che come già detto non si ferma ad un vantaggio di carattere meramente fiscale, ma può rappresentare anche una leva strategica di crescita per la stessa azienda. Su questo, relativamente al «welfare di produttività», la nostra contrattazione di secondo livello ha invece risposto efficacemente, a seguito della legge n. 208/2015, posto che dei circa 69 mila accordi depositati, di cui oggi a causa della pandemia ne risultano attivi poco più di 6 mila, il 60% ha riguardato il mondo dei servizi (39% industria, 1% agricoltura).

### VECCHIE E NUOVE SFIDE DELLA CONTRATTAZIONE

Solo con uno sguardo al passato si può intendere la contrattazione come mero oggetto di scambio economico, come furono i vecchi concordati di tariffa. Nel corso degli anni, la contrattazione ha sempre più disciplinato altri aspetti del rapporto di lavoro di carattere

normativo, assegnando al CCNL una funzione di coesione sociale. Nel modello attuale, dunque, la retribuzione di per sé è entrata a far parte di un equilibrio negoziale che richiede una visione complessiva e unitaria di ogni elemento componente il contratto collettivo. L'unitarietà del contratto sarà l'unico strumento in grado di garantire omogenee condizioni di concorrenza tra le aziende dei settori rappresentati e tra i lavoratori stessi, anche come risposta al concetto di salario minimo legale.

I recenti cambiamenti di vita e di lavoro stanno spostando l'attenzione verso nuove esigenze di tutela e di flessibilità che le sfide attuali pongono davanti al mercato del lavoro. Ripensare a un modello che tenga conto delle esigenze attuali è l'unico modo per mantenere alti i numeri di copertura della contrattazione collettiva che, *in primis*, deve essere uno strumento utile reciprocamente. Ciò dovrà essere accompagnato da interventi pubblici che favoriscano il ruolo della contrattazione nel regolare i diversi mercati del lavoro. In un sistema in cui la contrattazione collettiva è sana e robusta non è necessaria alcuna ingerenza statale rispetto a quanto già è stato stabilito collettivamente. Piuttosto, il legislatore potrebbe sostenere quelle azioni condivise dalle parti sociali, volte a riordinare i sistemi contrattuali, facilitandole nel difficoltoso compito di misurarsi e assegnando alla contrattazione collettiva *leader* quella funzione regolatrice dei (sempre più) complessi e reticolati mercati del lavoro.

La recente relazione del gruppo di lavoro «Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa», coordinato dal prof. Granero, denuncia una situazione assai preoccupante del lavoro e dei lavoratori italiani, a partire dalla constatazione che già nel 2019, prima delle ingiurie della pandemia, l'11,8% dei lavoratori italiani percepiva redditi al di sotto della soglia povertà, contro una media europea del 9,2%.

Le cause della povertà lavorativa, secondo il rapporto, sono da ricercarsi non solo in una bassa paga oraria ma anche nel basso numero di ore lavorate, con il proliferare di part-time involontari, e nella discontinuità lavorativa. Inoltre, la condizione individuale difficile dei lavoratori troppo spesso si somma ad una situazione familiare di monoredditorialità o di ulteriori redditi con le stesse caratteristiche.

A conferma di questa analisi intervengono tutte le rilevazioni dei principali istituti statistici italiani e internazionali.

Secondo Ocse, dal 1990 ad oggi, i salari italiani hanno perso mediamente il 2,9% del proprio valore mentre in Europa tutti crescevano. In effetti fermandosi al 2019 la crescita era stata del 3%, contro il +35% della Francia e il +18% della Germania ma nel biennio della pandemia l'Italia ha perso il 5,9% della massa salariale mentre seppur di poco quasi tutti gli altri Stati europei hanno continuato ad accrescerla o a contabilizzare decrementi insignificanti rispetto alla crescita ottenuta nei decenni precedenti.

Anche l'andamento dell'occupazione è coerente con quanto rilevato dal *rapporto Garnero*: il tasso di occupazione italiano, secondo ISTAT, è il penultimo in Europa (peggio di noi solo la Grecia) al 58,4% e scende drammaticamente al 49,4% se rapportato al genere femminile (ultimi in Europa).

I dati OECD ci dicono che l'occupazione in realtà è cresciuta nel decennio 2009-2019 di circa 270.000 posti di lavoro, ma a scapito delle ore lavorate, guadagnando poco più di un milione di posti di lavoro part-time a fronte della perdita di circa 800.000 posti di lavoro full-time.

Al contempo INAPP nel 2021 segnalava come nel decennio 2011-2021 i rapporti di lavoro fossero cresciuti solo dell'1,4% a fronte di una crescita dei rapporti a tempo determinato del 36,3%. I rapporti di lavoro non a tempo indeterminato pesavano, comunque, prima della pandemia, per poco più del 13% dell'occupazione totale. Un dato che potrebbe essere considerato fisiologico in un mercato del lavoro che garantisca sufficienti opportunità di sostituzione. Durante il 2020, grazie al blocco dei licenziamenti, i posti di lavoro persi sono

## La CISL, riflessioni per un nuovo modello contrattuale

di Giulio Romani



Segretario confederale CISL.

Rilevazioni ISTAT 2019 - Prima della pandemia				
<b>Lavoro dipendente Italiano</b>	Mediana salariale	€ 11,40 - ora	Retribuzione mediana annua	€ 22.000
	Uomini	€ 11,75 - ora		
	Donne	€ 10,96 - ora		
<b>Tasso di occupazione</b>	Laureati	79%	Mediana salariale	€ 14,11 - ora
	Diplomati	65,5%	Mediana salariale	€ 11,69 - ora
	Licenza media	44,4%		
	Elementari	31,5%	Mediana salariale	€ 10,85 - ora

stati quasi esclusivamente quelli relativi a contratti a tempo determinato venuti a scadenza. È dunque naturale che la ripresa occupazionale del 2021 abbia privilegiato in larga maggioranza questo tipo di contratti. Alla perdurante incertezza sul futuro, ora acuita dalle drammatiche ore che stiamo vivendo, tra venti di guerra e caro-energia, si aggiunge l'intento delle imprese di ricostituire gli organici continuando a garantirsi almeno la stessa flessibilità di cui beneficiavano prima del 2020. Ciò nondimeno la precarietà del lavoro contribuisce a incidere negativamente sui redditi annuali dei lavoratori.

Le rilevazioni ISTAT 2019 ci dicono inoltre che il lavoro dipendente italiano ha la mediana salariale a 11,40 €/h (11,75 euro per gli uomini e 10,96 euro per le donne), con una retribuzione mediana annua, quindi, pari a circa 22.000 euro lordi.

Ci dicono anche, però, che il tasso di occupazione e la retribuzione sono fortemente condizionati dalla formazione scolastica svolta, cosicché il tasso di occupazione tra i laureati è prossimo al 79% (superiore al target europeo del 75%) con una mediana salariale di 14,11 €/h, tra i diplomati del 65,5% con una mediana salariale di 11,69 €/h, tra coloro che non sono andati oltre la licenza media del 44,4% e tra coloro che si sono fermati alle elementari del 31,5%. Queste ultime due categorie, accorpate, hanno una mediana salariale di 10,85 €/h.

Questa è, in estrema sintesi, la situazione del

lavoro e dei salari italiani prima dell'esplosione dell'ennesima crisi, mentre ancora non è smaltita quella pandemica, con la crescita improvvisa del costo dell'energia, dei prezzi delle materie prime e, quindi, con l'esplosione dei prezzi e dell'inflazione dopo decenni di calma piatta.

Affrontare, dunque, la questione della tenuta salariale come se fosse un problema improvviso e congiunturale sarebbe un errore. Così come lo sarebbe affrontarla disgiuntamente da altre questioni che sono connesse alle scelte fatte e realizzate in materia di politiche sociali, contrattuali, formative, industriali, fiscali, di mercato del lavoro.

La necessità di contestualizzare la questione salariale sia dal punto di vista congiunturale, con la difesa delle retribuzioni dallo shock energetico, che strutturale, con la revisione complessiva dei fattori che hanno contribuito a generare un progressivo ma inesorabile appiattimento verso il basso delle retribuzioni del lavoro dipendente, sconsiglia pertanto sia superficiali quanto sconsiderate *boutade* sulla presunta fine dei patti interconfederali vigenti (da sostituire con cosa?), sia il tentativo di isolare il problema come fatto a sé stante, non considerandone la complessità e la complementarità con le tante altre questioni irrisolte che potrebbero compromettere l'efficacia di qualsiasi soluzione.

Non vale poi neppure la pena di soffermarsi sulle ipotesi portate avanti da coloro che immaginano di risolvere il problema dell'im-



poverimento del lavoro garantendo a tutti un salario di sussistenza (il cosiddetto salario minimo). È come se si volesse risolvere il problema del cambiamento climatico e dei conseguenti fenomeni avversi montando nelle cantine di ogni abitazione una pompa a immersione per svuotarle in caso di allagamento, abbandonando i negoziati per la riduzione delle emissioni. Allo stesso modo, col salario minimo, si darebbe un calcio alla contrattazione, offrendo alle imprese, come alternativa ad essa, una facile ed economica «soluzione apparente».

Volendoci dare dunque delle priorità razionali, prima di affrontare il tema di un nuovo modello contrattuale, occorre, per quanto possibile, minimizzare l'effetto immediato dell'improvvisa impennata dei prezzi, riconducibile, come vedremo, solo in parte alla crescita del prezzo del gas importato e ai fattori geopolitici che stanno purtroppo insanguinando l'Est dell'Europa.

L'attuale meccanismo di calcolo per la rivalutazione dei salari indicizza di fatto la contrattazione nazionale alle previsioni IPCA al netto dell'energia importata. Le rilevazioni di gennaio dell'inflazione da parte dell'ISTAT documentano un indice di aumento dei prezzi su base annua del 4,8%. L'indice calcolato da Eurostat, ossia l'IPCA, è ancora più elevato (5,1%). Non si misurava un dato così elevato dal 1996. La questione è preoccupante, perché, sebbene in larga misura riconducibile all'aumento delle materie energetiche che molti analisti

prevedono come temporaneo, segnala una situazione inflativa difficilmente controllabile e, tanto più con gli scenari di guerra nel frattempo scatenatisi, determinata da scelte politiche di paesi totalmente inaffidabili sul piano della lealtà, dai quali, anche per errori fatti nelle nostre strategie di politica energetica che ora mostrano tutti i loro deficit, la nostra economia è totalmente dipendente.

Il nodo che ha acceso recentemente la polemica sulla capacità degli attuali accordi interconfederali di garantire la difesa del potere di acquisto dei salari è ovviamente da ricondurre al fatto che, epurando l'IPCA dai fattori di crescita dell'inflazione dipendenti dall'energia importata, in questa congiuntura, il tasso a cui indicizzare gli aumenti contrattuali risulterebbe enormemente decurtato.

In realtà però, e questa è la principale ragione per cui sarebbe consigliabile affrontare il tema congiunturale con interventi puntuali e non generali, l'effetto che stiamo misurando sul costo delle bollette, potrebbe essere in larga misura derubricato a speculazione interna. È infatti assai discutibile, come rilevato dallo stesso ministro Franco quando parla di extra-profitti delle compagnie (ENI, ad esempio, nel IV trimestre 2021 ha contabilizzato profitti per 2,1 MLD di euro a fronte di 50 milioni dello stesso periodo dell'anno precedente) che gli aumenti subiti dal gas siano applicati all'intera bolletta elettrica, stante il fatto che la produzione di energia nazionale dipende solo per il 43% dall'utilizzo di gas. Assai discutibile appare il fatto che si applichino al gas distribuito oggi i prezzi incrementati dai rincari attuali, senza considerare che il gas in distribuzione è perlopiù riferibile a stoccaggi acquisiti a prezzi fissati da mesi, in qualche caso da anni, a livelli molto più bassi. È poi clamoroso che gli aumenti in bolletta siano applicati ai conguagli per consumi effettuati mesi o anche anni addietro.

Vi sono insomma elementi per sostenere che

la parte, pur significativa, di inflazione da attribuire alla lievitazione del prezzo del gas importato non sia così ampia come sembra e che, dunque, occorra in questa fase una seria vigilanza su come verrà calcolata la parte di inflazione da epurare rispetto all'indice IPCA complessivo.

Allo stesso tempo, sempre per far fronte all'urgenza della questione congiunturale, dovrebbe essere affrontato il tema dei sostegni tenendo conto che gli extra-profitti, derivanti dalla descritta politica dei prezzi, potrebbero essere assoggettati ad una maggior tassazione, utilizzando i proventi della stessa a favore del fondo caro-bollette. A tale fondo dovrebbe poi concorrere anche l'intero extra-gettito di cui sta beneficiando lo Stato, per ora restituito solo parzialmente.

Come è evidente, la questione salariale scatenata dall'impennata inflativa ci pone non davanti all'opportunità di rigettare i patti passati per abbandonare la politica dei redditi e avviare una nuova «stagione vintage» di automatismi economici, bensì alla necessità di affrontare le complessità, coordinando strumenti diversi e analisi realistiche della situazione.

Ciò, ovviamente, non ci solleva dal dover affrontare il problema più generale e strutturale di meccanismi di difesa e avanzamento salariale che hanno evidentemente generato alcuni deficit. Per farlo occorre però ricordare da dove siamo partiti e perché si siano adottate, negli ultimi trent'anni, politiche dei redditi improntate al contenimento salariale.

La preoccupazione, legittima, sollevata dall'esplosione del trend inflativo ci aiuta a ricordare.

Prima degli anni Novanta, infatti, l'elevata inflazione era, per la nostra economia, un fenomeno tutt'altro che congiunturale e transitorio e per i salari una vera iattura. La relazione tra salari e occupazione era regolata secondo il postulato della cosiddetta *curva di Phillips* (economista neozelandese scomparso nel



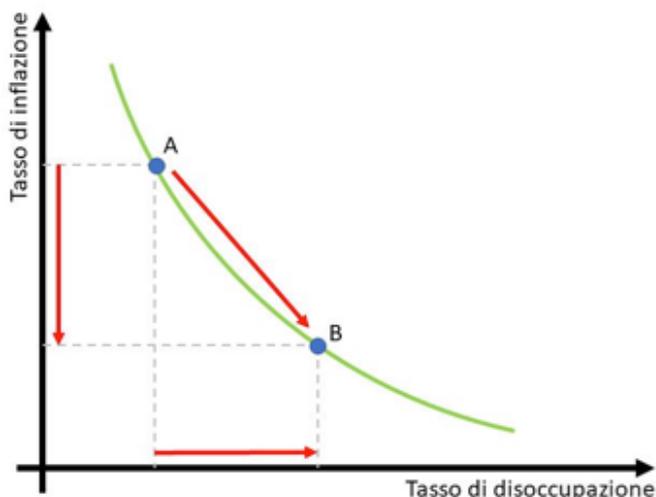
1975) che aveva individuato, empiricamente, una relazione inversa tra inflazione, e conseguente erosione dei salari, e disoccupazione. Sostanzialmente si riteneva che un basso tasso di disoccupazione fosse inestricabilmente legato ad una inflazione elevata e viceversa. Secondo quanto osservato da Phillips e dai principali economisti dell'epoca, insomma, per abbassare l'inflazione si sarebbe dovuto tollerare una crescita della disoccupazione.

I lavoratori si trovavano quindi di fronte ad un busillis irrisolvibile: o vedere i propri salari erosi dalla perdita di potere d'acquisto o avere meno posti di lavoro disponibili.

A teorizzare in Italia la possibilità di uscire da questo ricatto del mercato fu Ezio Tarantelli, che immaginò, per primo, che attraverso la programmazione dei redditi si sarebbe potuto invertire il ciclo e garantire una diminuzione dell'inflazione senza far crescere la disoccupazione.

Al di là del triste destino che fu riservato dall'infame terrorismo al nostro economista, le teorie di Tarantelli trovarono applicazione nel patto della concertazione del 1993, in cui alla politica di bilancio e a quella monetaria si decise di affiancare la nuova politica dei redditi, attraverso la quale presidiare il valore dei salari e anticipare, indirizzandola, la dinamica inflativa.

L'operazione funzionò, consentendo un contenimento delle politiche di bilancio in cui



Curva di Phillips.

era necessario ridurre il peso degli interessi sul debito: si realizzò negli anni successivi un progressivo, stabile abbattimento dell'inflazione mentre il tasso di occupazione per tutti gli anni Novanta restò invariato intorno al 54%, per poi crescere gradualmente fino all'attuale, modestissimo 58,4%. La riduzione dell'inflazione, insomma, contraddicendo la teoria di Phillips, non coincise con un aumento della disoccupazione, pur non contribuendo neppure a far crescere l'occupazione in modo significativo.

Cosa non ha funzionato allora se lo stato dei salari è quello che oggi vediamo?

Sicuramente non ha funzionato adeguatamente il patto per lo sviluppo che pure era parte integrante della concertazione.

L'instabilità politica da «mani pulite» in poi, le emergenze create prima dalla necessità di riallineare i conti per entrare nell'Euro in prima fila, poi dalla necessità di gestire il difficile e penalizzante processo di conversione della lira, la crisi finanziaria, quella del debito sovrano, e adesso la pandemia e la nuova crisi energetica hanno fagocitato l'attenzione dei Governi e la possibilità di progettazione di modelli di sviluppo che tenessero insieme crescita, progresso ed equità.

La crescita quasi nulla del PIL nel ventennio

1999-2019 (0,4% medio annuo - la crescita più bassa d'Europa e una delle più basse al mondo) ci racconta di un tessuto produttivo italiano in sofferenza, incapace di far crescere la produttività e occupazione e di mantenere i livelli di competitività che avevano fatto entrare l'Italia tra le maggiori potenze industriali al mondo.

Un contesto oggettivamente difficile per il rafforzamento delle politiche salariali, perché se è vero che il *metodo Tarantelli* era stato efficace nel contraddire la curva di Phillips, altrettanto è innegabile che, in assenza di inflazione, un elevato tasso di disoccupazione produce inevitabilmente bassi salari. A maggior ragione se esso si accompagna a bassa produttività delle imprese e alla perdita nazionale di asset industriali strategici ad alto valore aggiunto.

Basterebbero queste considerazioni a rendere evidente perché, come detto in precedenza, immaginare di rivedere le politiche salariali e contrattuali in modo avulso da un contesto più complessivo e senza inserire questo tema in un nuovo *patto per lo sviluppo e la sostenibilità* sarebbe sciocco e velleitario.

La questione da affrontare in termini strutturali non è quella di sistemare qualche decimale nell'indicatore utilizzato per costruire le piattaforme di rinnovo dei contratti, ma una questione più complessa: quali politiche industriali per creare lavoro e, soprattutto, lavoro di qualità; quali politiche formative, scolastiche e successive, per creare lavoratori di qualità; quale mercato del lavoro per garantire flessibilità ma contrastare la precarietà; quale vigilanza per impedire le violazioni delle normative sulla sicurezza, il lavoro nero, il caporalato, le finte cooperative, le finte partite IVA che costituiscono il vero dumping a contratti capaci di garantire dignità, libertà e sicurezza come chiede la nostra Costituzione; quale modello di rappresentanza per sconfiggere il fenomeno odioso dei contratti pirata

e affermare l'universalità dei diritti contenuti nella contrattazione confederale; quale modello distributivo per garantire a tutti i lavoratori di beneficiare della crescita a cui concorrono; quale politica fiscale per fare in modo che tutti concorrano alla *rex publica*, davvero, secondo le proprie possibilità.

La revisione, o, in qualche caso, l'approfondimento dei patti interconfederali sottoscritti dal 1993 ad oggi, ultimo, ma non per importanza, quello «della fabbrica» non sono quindi la soluzione ma sono solo, eventualmente, una parte, pur determinante, della soluzione. E in questa parte della soluzione non si potrà prescindere dalla ricognizione dei perimetri contrattuali per semplificare il sistema e accompagnare l'innovazione e lo sviluppo anche qualitativo del lavoro. Un'operazione difficile, per realizzare la quale sarà indispensabile sperimentare, finalmente, forme di partecipazione organizzativa, gestionale e strategica che aprano alla prospettiva di collaborazione tra lavoratori e imprese che la stessa Costituzione indica come strumento «per l'elevazione del lavoro».

Per ridare peso ai salari, non sarà poi sufficiente procedere con una necessaria, obiettiva verifica dell'efficienza dell'indice utilizzato per il recupero del loro valore nominale (*IPCA senza energia importata*), ma ci si dovrà impegnare in un sereno confronto su come possa essere realmente realizzata la distribuzione di una quota di produttività ai lavoratori, fino ad oggi impedita dalla modesta diffusione della contrattazione di secondo livello, raramente praticata sul livello territoriale e svolta, a livello aziendale, solo nelle imprese di dimensione maggiore, arrivando a coprire meno di un quarto dei lavoratori.



Eppure una contrattazione, quella aziendale, non impraticabile, come dimostra l'ultimo rapporto OCSEL, l'osservatorio della CISL sul secondo livello contrattuale. In esso è evidente come l'emergenza pandemica, con la possibilità di utilizzare la Cassa Covid e la necessità di trovare accordi sulle misure di sicurezza da adottare per poter mantenere aperte le fabbriche, abbia costituito un incentivo straordinario a scoprire il valore della contrattazione e delle relazioni industriali nelle aziende più piccole. Un dato in controtendenza rispetto ai rapporti precedenti in cui la contrattazione sembrava appannaggio solo delle aziende più strutturate e che, purtroppo, conferma l'inclinazione delle imprese a fare un uso strumentale delle relazioni col sindacato.

Ebbene un nuovo patto sulla contrattazione non potrà prescindere da questa considerazione e dovrà riservare ai meccanismi di distribuzione della produttività, su base collettiva e individuale, ambiti certi e non aggirabili, con clausole di salvaguardia per definire in modo orizzontale ciò che non dovesse essere definito con accordi aziendali.

## INTRODUZIONE

Il fenomeno crescente di lavoratori in stato di povertà (c.d. *working poor*) ha riaperto il dibattito intorno all'opportunità o meno d'introdurre un salario minimo per legge oppure di estendere alla forza lavoro priva di tutele negoziali la parte economica della contrattazione collettiva nazionale applicabile stipulata dalle associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative.

Al contempo, la pandemia da Covid-19 ha accelerato il processo di digitalizzazione del mondo del lavoro, rispetto al quale le azioni di rappresentanza sindacale - tra cui la contrattazione collettiva - non sono esenti.

A fronte di tali tendenze, appare utile dedicare la rubrica odierna da un lato alla ricognizione dei meccanismi estensivi del CCNL e, dall'altro, all'impatto dell'evoluzione tecnologica sulla stipulazione dei contratti collettivi a qualsiasi livello.

## L'ESTENSIONE DELL'EFFICACIA SOGGETTIVA DEL CCNL

La seconda parte dell'art. 39 Cost. prevede l'assoggettività dei sindacati dotati di un ordinamento democratico ad un meccanismo pubblico di registrazione utile all'acquisizione della personalità giuridica ed alla stipulazione - «rappresentati unitariamente in proporzione dei lavoratori iscritti» (comma 4) - di contratti collettivi nazionali applicabili a tutti i lavoratori della categoria interessata (c.d. efficacia *erga omnes*).

La mancata attuazione della norma costituzionale da parte del legislatore consente d'interpretare la contrattazione collettiva del settore privato secondo la disciplina generale sui contratti (artt. 1321 ss. c.c.), da cui la denominazione di *contratto collettivo di diritto comune*.

Pertanto, in ottemperanza al principio secondo cui il «contratto ha forza di legge tra le parti» (art. 1372, comma 1, c.c.), il contratto collettivo nazionale produce effetti giuridici nei confronti dei soggetti stipulanti nonché dei lavoratori e datori di lavoro ad essi aderenti.

Tuttavia, alla regola codicistica dell'efficacia soggettiva limitata fanno da contraltare una serie di *meccanismi estensivi* elaborati dalla legge e dalla giurisprudenza. Per ciò che qui interessa, acquista particolare rilievo l'orientamento giurisprudenziale consolidato di applicare i minimi tariffari fissati nel CCNL di riferimento anche ai datori non iscritti. Il fondamento giuridico è riscontrabile nel diritto di ogni lavoratore «ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé

## La contrattazione collettiva tra efficacia soggettiva (limitata?) e nuovi orizzonti

a cura di Ettore Innocenti



Ricercatore e formatore presso la Fondazione Ezio Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione CISL.

e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa» (art. 36, comma 1, Cost.). Stante la competenza che l'art. 2099, comma 2, c.c. riconosce ai giudici di determinare la retribuzione in assenza di accordo tra le parti, la giurisprudenza è solita accertare la conformità al principio costituzionale di *sufficienza e proporzionalità* sulla base dei trattamenti economici minimi (TEM) stabiliti a livello collettivo riconoscendo – mediante la declaratoria di nullità dei trattamenti inferiori concordati individualmente e la loro sostituzione automatica – di fatto efficacia *erga omnes* alla parte economica della contrattazione nazionale applicabile (in tal senso Corte cost., 26 marzo 2015, n. 51).

Alla luce di tali considerazioni, un salario minimo legale si rivelerebbe incapace di garantire il *trattamento economico complessivo (TEC)* previsto dalla contrattazione collettiva di riferimento – ai sensi dell'accordo tra CGIL, CISL, UIL e Confindustria del 28 settembre 2018 su «Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva» (c.d. Patto della fabbrica) – con la facoltà per il singolo lavoratore, peraltro, di percorrere la via giudiziale al fine di ottenere le voci retributive ulteriori presenti nei diversi CC-NL sulla base proprio dell'orientamento consolidato soprarichiamato.

## DALLE TRATTATIVE A DISTANZA ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA «SMART»

Il combinato disposto tra le misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 e le restrizioni alla mobilità personale introdotte dalla legislazione emergenziale hanno stimolato le parti sociali a sperimentare nuove modalità di stipulazione degli accordi collettivi.

Nello specifico, si fa riferimento all'utilizzo di *piattaforme digitali* (es. GoToMeeting; Teams; Zoom) per l'apertura di tavoli negoziali tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le controparti datoriali.

Considerato il risparmio di costi in termini economici e di tempo, la *negoziatura telematica* si candida a rimanere anche oltre la scadenza dello stato d'emergenza. In quest'ottica, si segnalano alcune buone prassi che è possibile osservare principalmente a livello decentrato:

- raccolta del fabbisogno: indagine compiuta anche tramite videoconferenze rispetto ai bisogni dei lavoratori;
- invito a trattare: presentazione di una piattaforma negoziale coerente rispetto alle istanze di tutela raccolte;
- informazione: adempimento dell'onere di comunicazione ai lavoratori dello stato d'avanzamento delle trattative tramite *mailing list* oppure pagine social dedicate;
- referendum: sottoposizione della bozza d'accordo alla votazione (anche digitale) dei lavoratori;
- sottoscrizione: apposizione della firma elettronica al testo approvato.

Uno strumento utile alla sottoscrizione a distanza di accordi collettivi potrebbe essere la condivisione digitale tra soggetti partecipanti ad una catena di una banca dati avente ad oggetto la registrazione cronologicamente ordinata in singoli blocchi delle transazioni giuridiche vicendevolmente realizzate (c.d. *Blockchain*).

Tale tecnologia rientra nella categoria dei *registri distribuiti* da intendersi come tutte «le tecnologie e i protocolli informatici che usano un registro condiviso, distribuito, replicabile, accessibile simultaneamente, architeturalmente decentralizzato su basi crittografiche, tali da consentire la registrazione, la convalida, l'aggiornamento e l'archiviazione di dati sia in chiaro che ulteriormente protetti da crittografia verificabili da ciascun partecipante, non alterabili e non modificabili» (art. 8-ter, comma 1, DL 14 dicembre 2018, n. 135 conv. in legge 11 febbraio 2019, n. 12).

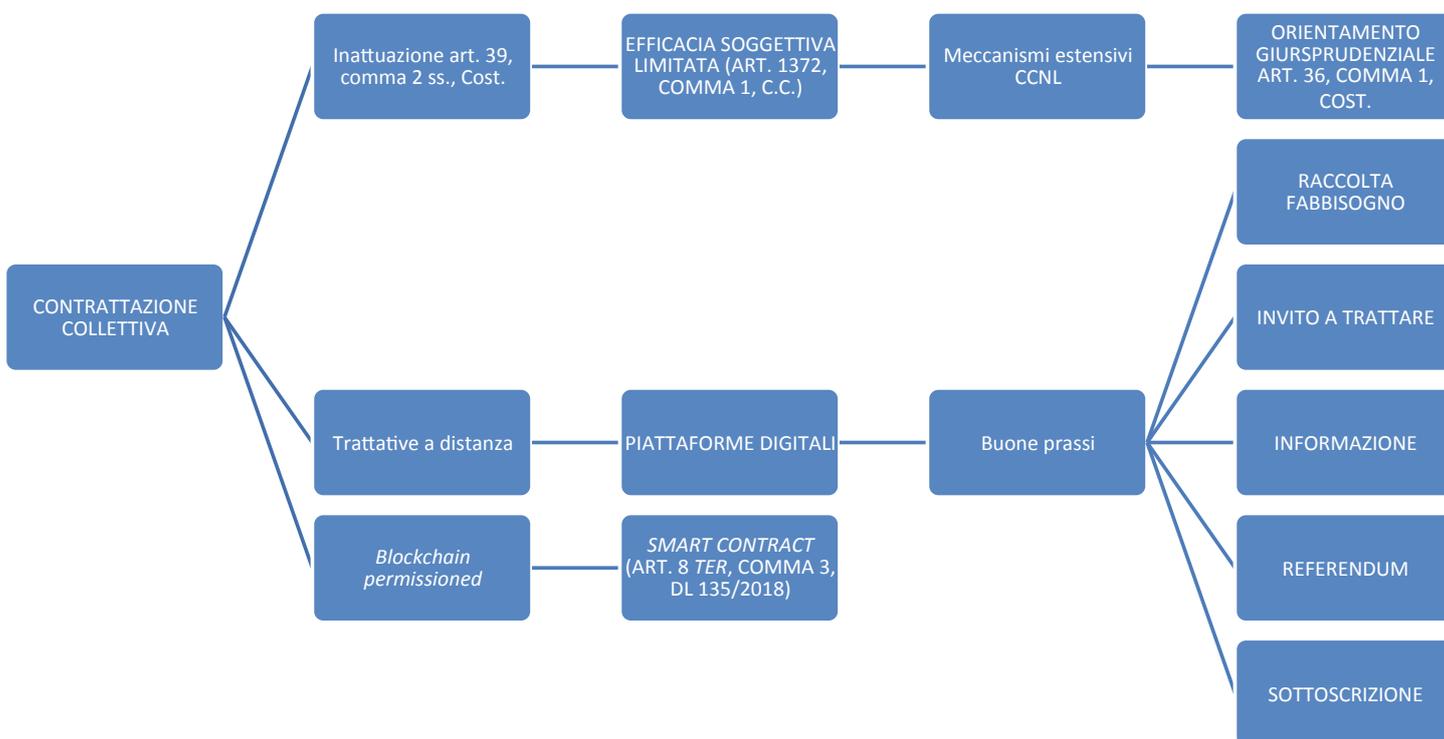
In particolare, la c.d. *Blockchain permissio-*

ned consiste in un registro distribuito dove la gestione dei blocchi è affidata ad autorità centrali - di designazione pubblica o privata - legittimate a selezionare i partecipanti alla catena digitale ed approvarne le transazioni giuridiche, rispetto al quale appare di fondamentale importanza l'applicazione *smart contract*: «un programma per elaboratore che opera su tecnologie basate su registri distribuiti e la cui esecuzione vincola automaticamente due o più parti sulla base di effetti predefiniti» (comma 3).  
L'installazione di tale programma ad un re-

gistro distribuito *Blockchain permissioned* aprirebbe ad una *contrattazione collettiva «smart»* - gestita dai soggetti stipulanti in qualità di autorità centrali nonché partecipata dai lavoratori e datori aderenti - in grado di facilitare, ad esempio, le fasi di rinnovo/modifica negoziale. Infatti, a fronte del salvataggio preventivo della firma elettronica dei soggetti stipulanti quale condizione essenziale, la sua apposizione determinerebbe automaticamente l'efficacia giuridica dei rinnovi/modifiche contrattuali nonché la tempestiva informazione dei lavoratori e datori partecipanti alla catena.



## Efficacia soggettiva e nuove modalità di stipulazione della contrattazione collettiva



a cura di Ettore Innocenti

Per ulteriori approfondimenti sulla capacità della contrattazione collettiva di fornire una risposta adeguata alle istanze di tutela emergenti si rinvia alla consultazione di

<https://www.bollettinoadapt.it/>

<https://labourlaw.unibo.it/>

<https://www.lavorodirittieuropa.it/>

in quanto espressione di una sitografia particolarmente sensibile all'impatto delle dinamiche delle relazioni industriali sull'evoluzione della rappresentanza sindacale.

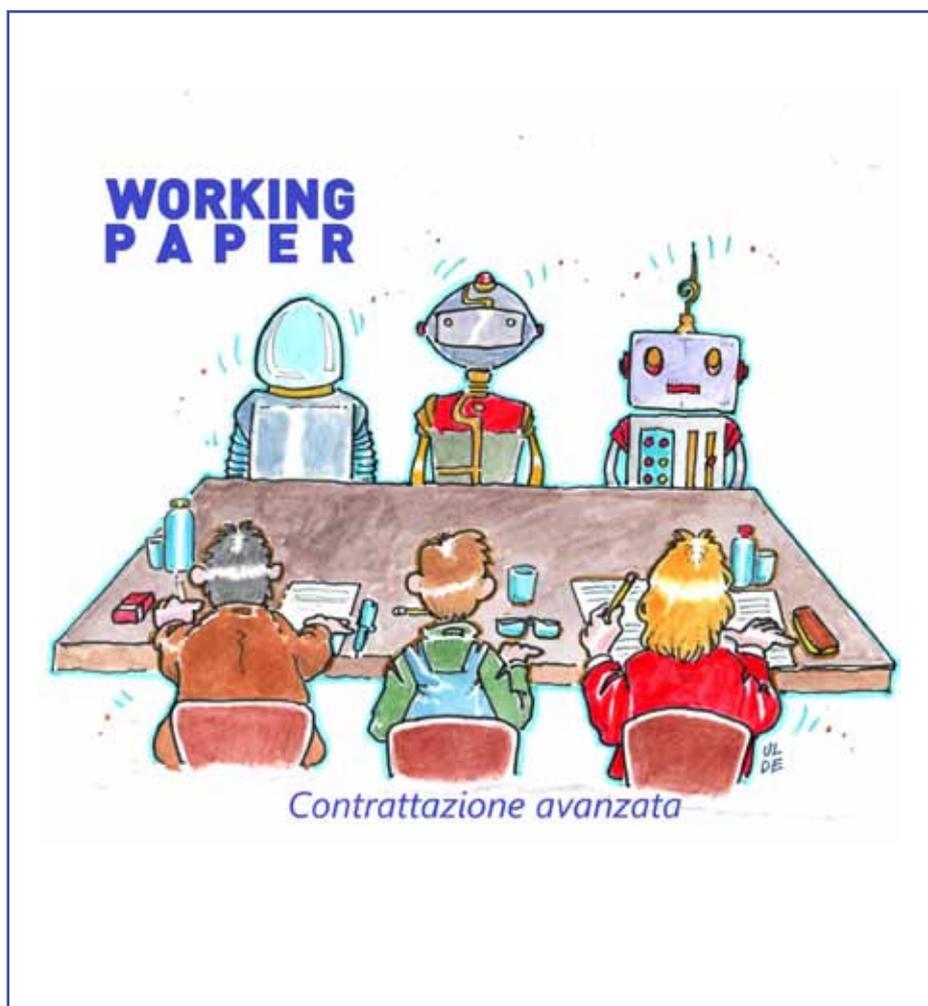
Inoltre, è da ricordare la banca dati OCSEL – facilmente accessibile dalla rete *intranet* FirstClass CISL – ed il relativo rapporto annuale, che costituiscono riferimenti preziosi per rimanere costantemente aggiornati circa le buone pratiche della contrattazione collettiva di secondo livello.

## Riferimenti ad accordi collettivi

Al fine di ricostruire l'evoluzione degli accordi interconfederali – anche di natura concertativa – sulla relazione tra il modello contrattuale e la rappresentatività dei soggetti stipulanti, si suggerisce la lettura di:

- «Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali» tra Governo e parti sociali, ad eccezione della CGIL, del 22 gennaio 2009;
- «Testo Unico sulla Rappresentanza» tra CGIL, CISL, UIL e Confindustria del 10 gennaio 2014, a cui hanno fatto seguito accordi analoghi per i diversi settori produttivi;
- «Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva» (c.d. Patto della fabbrica) tra CGIL, CISL, UIL e Confindustria del 28 febbraio 2018.





## Contrattazione avanzata

di Ulderico Sbarra

Fondazione Ezio Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione

[workingpapers@fondazionetarantelli.it](mailto:workingpapers@fondazionetarantelli.it)

[www.fondazionetarantelli.it](http://www.fondazionetarantelli.it)



Ha ricoperto per undici anni l'incarico di segretario regionale della CISL Umbria e nel 2019 è entrato a far parte dello staff della Fondazione Ezio Tarantelli. Si è diplomato presso l'istituto d'arte Bernardino di Betto (Pinturicchio) di Perugia e maestro d'arte presso l'ISA di Deruta in grafica e pittura.