

Capitolo I

TRA DUE CRISI: TENDENZE DI UN DECENNIO

Sommario: 1. Dalla crisi del debito sovrano alla pandemia: le (buone) ragioni di un Rapporto sulla contrattazione collettiva in Italia. – 2. Dall'accordo interconfederale tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil del 28 giugno 2011 al c.d. "Patto della fabbrica": verso un reale decentramento del sistema contrattuale? – 3. La questione salariale e il nodo della produttività: irrilevanza della contrattazione collettiva nazionale di categoria? – 4. I rapporti tra contratti collettivi di diverso livello: fine del modello articolato? – 5. I rapporti tra legge e contratto collettivo: un coordinamento impossibile? – 6. Parte obbligatoria e sistemi di relazioni industriali: fine della spinta propulsiva della bilateralità? – 7. Le tematiche emergenti: verso un superamento del mercato del tempo di lavoro? – 8. I persistenti ritardi e le occasioni mancate: apprendistato e fondi interprofessionali per la formazione continua senza i necessari raccordi di sistema? – 9. Il welfare aziendale e contrattuale tra trasformazioni del lavoro ed emersione di una nuova "questione sociale": una strada praticabile?

1. Dalla crisi del debito sovrano alla pandemia: le (buone) ragioni di un Rapporto sulla contrattazione collettiva in Italia. L'idea di un Rapporto sulla contrattazione collettiva in Italia nasce, dentro il gruppo di ricerca di ADAPT, esattamente dieci anni fa a margine della crisi del debito sovrano nei Paesi dell'area euro. Una crisi che prende corpo, come noto, nel corso del 2010 e che poi si manifesta, in tutta la sua gravità, tra giugno e agosto 2011, quando investe pienamente anche l'Italia e cioè la terza economia della Unione monetaria. È del 5 agosto 2011 la lettera del Consiglio direttivo della Banca centrale europea – a firma di Mario Draghi e Jean-Claude Trichet e indirizzata a Silvio Berlusconi – con cui si chiedono al Presidente del Consiglio *pro tempore* del nostro Paese incisive riforme volte a «sostenere la competitività delle imprese e l'efficienza del mercato del lavoro».

In quella lettera l'attenzione della Banca centrale europea si indirizzava – come noto e come in seguito almeno parzialmente realizzato attraverso la legge n. 92 del 2012 contenente *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita* – non solo verso la richiesta di «una accurata revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti, stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e un insieme di politiche attive per il mercato del lavoro che siano in grado di facilitare la riallocazione delle risorse verso le aziende e verso i settori più competitivi». Di non minore importanza era infatti anche la richiesta di una robusta revisione del «sistema di contrattazione salariale collettiva». Obiettivo della Banca centrale europea era, in particolare, anche quello di *permettere* – come precisato nella lettera (con l'utilizzo della parola “permettendo”) e come poi disposto *ex lege* attraverso l'articolo 8 del decreto-legge n. 138 del 2011 finalizzato al «sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità» – la stipulazione di «accordi al livello d'impresa in modo da ritagliare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende» rendendo soprattutto questi accordi «più rilevanti rispetto ad altri livelli di negoziazione».

L'idea di un Rapporto annuale sulla contrattazione collettiva in Italia nasceva dunque in funzione della crescente importanza, se non anche della necessità, di monitorare empiricamente, a partire dalla tornata dei rinnovi contrattuali nazionali di categoria del 2012, le spinte verso il decentramento contrattuale sostenute anche sul piano normativo, in particolare con l'articolo 53 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010, rubricato *Contratto di produttività* e relativo alla c.d. detassazione del salario legato alla produttività del lavoro.

Due erano le linee direttrici di analisi che ci eravamo riproposti dieci anni fa. Si trattava, per un verso, di seguire e tracciare nei rinnovi contrattuali i rinvii alla contrattazione aziendale ovvero territoriale e le eventuali clausole di c.d. “sganciamento dal sistema contrattuale”. Operazione questa in sé relativamente facile,

grazie all'archivio del Cnel, ma invero poco o per nulla rilevante senza una parallela verifica sui contenuti della contrattazione collettiva di secondo livello e, segnatamente, della contrattazione aziendale. Si trattava allora, per l'altro verso, di procedere anche in una direzione opposta alla precedente: partire cioè dalla prossimità per poi tornare verso il centro del sistema contrattuale recuperando così una massa critica sufficiente di contratti di secondo livello, prevalentemente aziendali, per cogliere le reali tendenze della contrattazione collettiva e, con esse, verificare lo spostamento o meno del baricentro contrattuale al livello inferiore. Operazione quest'ultima di particolare complessità nel nostro Paese in ragione della assenza, una volta caduto il sistema corporativo, di un obbligo legale, analogo a quello di cui all'articolo 2072 c.c. ⁽¹⁾, di depositare o comunque rendere pubblici i contratti decentrati come avviene, per esempio, nella esperienza francese ⁽²⁾ che conduce poi alla pubblicazione di un prezioso e corposo Rapporto sulla contrattazione collettiva a cura della Direction générale du travail del Ministero del lavoro francese ⁽³⁾.

Da qui l'idea di costruire – grazie ai generosi sforzi dei dottorandi e ricercatori della Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro di ADAPT e al sostegno dei soci della stessa ADAPT – una vera e propria banca dati che, a dicembre 2014, già conteneva più di 600 contratti aziendali di tipo non gestionale (come

⁽¹⁾ Si veda comunque l'art. 14 del d.lgs. n. 151/2015 che dispone l'onere del deposito (presso la Direzione territoriale del lavoro competente) dei contratti collettivi aziendali e territoriali con esclusivo riferimento all'accesso a benefici contributivi o fiscali o altre agevolazioni connessi con la stipula dei predetti contratti.

⁽²⁾ Cfr. l'articolo L2231-5-1 del *Code du Travail*, come modificato con ordinanza n. 2019-766 del 24 luglio 2019, secondo cui «i contratti e gli accordi di settore, gruppo, interaziendali, azienda e stabilimento sono resi pubblici e inseriti in una banca dati nazionale, il cui contenuto è pubblicato online in uno standard aperto e facilmente riutilizzabile. Essi sono pubblicati in una versione che non include il nome e il cognome dei negoziatori e dei firmatari».

⁽³⁾ Si veda, da ultimo, MINISTÈRE DU TRAVAIL, *La négociation collective en 2019, 2020*.

quelli di mera attivazione della cassa integrazione o di solidarietà, per intenderci) sottoscritti a livello di gruppo, azienda, stabilimento o reparto nel periodo 2012-2014. Numero questo ritenuto adeguato, per quanto non rappresentativo a livello statistico, per avviare il primo Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia poi pubblicato e illustrato a marzo 2015 in occasione del convegno annuale in ricordo del professor Marco Biagi.

Obiettivo del Rapporto non era, in ogni caso, unicamente quello di monitorare empiricamente la contrattazione collettiva in Italia. Grazie al progressivo affinamento dei criteri ordinatori e di classificazione dell'imponente materiale raccolto, ci si proponeva anche di contribuire a verificare la possibilità di ricostruire il sistema della contrattazione collettiva nei termini, suggeriti dalla riflessione scientifica degli anni passati, di un vero e proprio ordinamento giuridico intersindacale.

Dieci anni di analisi e di tentativi di inquadrare un fenomeno sfuggente, anche perché privo di adeguata trasparenza e pubblicità ⁽⁴⁾, ci consentono ora di delineare alcune tendenze generali e di sistema. Ciò in coerenza con una chiave teorico-ricostruttiva – quella propria del “diritto delle relazioni industriali”, cioè il diritto che nasce dai sistemi di contrattazione collettiva – che ci pare utile, se non ancora a pervenire a vere e proprie conclusioni scientifiche, quantomeno a preparare nei termini più corretti ed efficaci possibili, anche in vista della elaborazione dei prossimi Rapporti, l'analisi della relazione tra la contrattazione collettiva intesa come fenomeno economico e la contrattazione collettiva come fenomeno giuridico-istituzionale. Questo a maggior ragione stante

⁽⁴⁾ Poco o per nulla indicativi sono, al riguardo, i periodici Rapporti del Ministero del lavoro sulla detassazione dei premi di produttività per quanto segnalino, alla data del 14 gennaio 2021, ben 60.082 dichiarazioni di conformità (moduli), redatte secondo l'art. 5 del d.m. 25 marzo 2016 da cui è possibile estrapolare un solo dato indicativo e cioè la presenza in Italia (ai fini della misura in questione) di 7.840 contratti collettivi decentrati vigenti di cui 5.787 aziendali e ben 2.053 territoriali.

l'impossibilità (come indicato *supra*, nella *Nota metodologica*) di disporre di un vero e proprio campione scientifico per l'analisi della contrattazione decentrata e con essa l'analisi del supposto raccordo o articolazione tra i vari livelli di negoziazione.

Vero anche che questo esercizio è stato sviluppato nel pieno di una seconda crisi economica e occupazionale, questa volta indotta dalla emergenza sanitaria da Covid-19, che ha profondamente messo in discussione gli equilibri tra Stato e mercato e con essi compiti e ruoli assegnati rispettivamente alle istituzioni pubbliche e ai corpi intermedi. Circostanza questa che impone ora al nostro lavoro di collocarsi esattamente dentro lo spazio e il tempo di due gravi crisi globali suggerendoci di ricercare in particolare, rispetto alle tendenze registrate nella evoluzione delle dinamiche contrattuali lungo il decennio, quello che c'era prima e quello che presumibilmente verrà dopo la nuova emergenza.

2. Dall'accordo interconfederale tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil del 28 giugno 2011 al c.d. "Patto della fabbrica": verso un reale decentramento del sistema contrattuale? È la stessa lettera del Consiglio direttivo della Banca centrale europea del 5 agosto 2011 a indicare come l'accordo del 28 giugno 2011 tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil potesse essere considerato un buon punto di partenza per la riforma del «sistema di contrattazione salariale collettiva» nella auspicata direzione di «permette[re] accordi al livello d'impresa in modo da ritagliare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende e rendendo questi accordi più rilevanti rispetto ad altri livelli di negoziazione». È su questo accordo che verificheremo, di conseguenza, i movimenti reali del sistema di relazioni industriali italiano nel corso dell'ultimo decennio verso l'obiettivo – invero non da tutti condiviso, a partire da una parte consistente del movimento sindacale italiano – di un più spinto decentramento contrattuale.

Di particolare importanza, in questa prospettiva, è anche quanto convenuto da Confindustria e Cgil, Cisl, Uil nel c.d. “Patto della fabbrica” (accordo interconfederale del 9 marzo 2018) in termini di “linee di indirizzo generali” per lo sviluppo della contrattazione collettiva. Questo soprattutto là dove, nel confermare la logica della articolazione e la specializzazione/non sovrapposizione dei due livelli, si ribadisce, in linea con l’accordo interconfederale del 2011, che «il contratto collettivo nazionale di categoria dovrà incentivare lo sviluppo virtuoso – quantitativo e qualitativo – della contrattazione di secondo livello», orientando le intese aziendali – raggiunte anche attraverso i percorsi definiti nell’accordo interconfederale del 14 luglio 2016 – «verso il riconoscimento di trattamenti economici strettamente legati a reali e concordati obiettivi di crescita della produttività aziendale, di qualità, di efficienza, di redditività, di innovazione». I firmatari del “Patto della fabbrica”, invero smentiti sul punto dagli esiti applicativi della intesa (*infra*, § 3), condividevano inoltre, come punto di maggiore innovazione ed evoluzione del sistema contrattuale, l’urgenza di una revisione della struttura retributiva del contratto collettivo nazionale di lavoro, con la definizione di un trattamento economico minimo (TEM) – la cui variazione era ancorata agli scostamenti registrati nel tempo sull’IPCA, pur con modalità definite nei vari settori – e l’introduzione di un trattamento economico complessivo (TEC) in cui ricomprendere, oltre al TEM, altri elementi di natura strettamente retributiva e non, comunque riconducibili al più ampio scambio negoziale (welfare, previdenza complementare, assistenza sanitaria integrativa) secondo le classificazioni operate da ciascun contratto collettivo nazionale di lavoro.

Rispetto a questo snodo, relativo al baricentro della contrattazione collettiva nel periodo 2011-2020, lasceremo invece sullo sfondo alcuni episodi di estrema rilevanza nella lettura delle linee di tendenza evolutive delle relazioni industriali del nostro Paese in quanto vicende presto diventate, a torto o a ragione, anti-sistemiche e come tali gestite dai principali attori del sistema contrattuale. Ci riferiamo, per un verso, all’articolo 8 del decreto-legge n.

138 del 2011 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011) di sostegno alla c.d. “contrattazione collettiva di prossimità”, e cioè alla contrattazione di livello aziendale o territoriale, ammessa anche in deroga a disposizioni di legge o di contratto collettivo nazionale di categoria, fatti salvi precetti di derivazione costituzionale o stabiliti in attuazione di normative internazionali e comunitarie. Ci riferiamo poi, per l’altro verso, alla fragorosa uscita di Fiat dal sistema Confindustria accusata dai vertici della azienda, proprio nel pieno della crisi del debito sovrano, di non concedere quelle necessarie flessibilità e certezze giuridiche al livello della contrattazione aziendale per competere sui mercati globali.

È una altra famosa lettera – quella scritta il 3 ottobre 2011 da Sergio Marchionne, CEO di Fiat, a Emma Marcegaglia in qualità di Presidente *pro tempore* di Confindustria – a spiegare gli esatti termini della controversia che non poco peserà sulle determinazioni dei principali attori del sistema di relazioni industriali che, già con l’accordo interconfederale del 21 settembre 2011, avevano inequivocabilmente cercato di paralizzare la previsione normativa sui contratti di prossimità appellandosi al principio di “autonoma determinazione delle parti” e, conseguentemente, impegnandosi «ad attenersi all’accordo interconfederale del 28 giugno, applicandone compiutamente le norme [...] a tutti i livelli».

«Dopo anni di immobilismo» – scriveva in quella lettera Sergio Marchionne – «nel nostro Paese sono state prese due importanti decisioni con l’obiettivo di creare le condizioni per il rilancio del sistema economico. Mi riferisco all’accordo interconfederale del 28 giugno, di cui Confindustria è stata promotrice, ma soprattutto all’approvazione da parte del Parlamento dell’Articolo 8 che prevede importanti strumenti di flessibilità oltre all’estensione della validità dell’accordo interconfederale ad intese raggiunte prima del 28 giugno». Ebbene – proseguiva Sergio Marchionne confermando, per queste ragioni e come già anticipato con altra lettera del 30 giugno 2011, l’uscita di Fiat dal sistema di Confindustria –

«questo nuovo quadro di riferimento, in un momento di particolare difficoltà dell'economia mondiale, avrebbe permesso a tutte le imprese italiane di affrontare la competizione internazionale in condizioni meno sfavorevoli rispetto a quelle dei concorrenti. Ma con la firma dell'accordo interconfederale del 21 settembre è iniziato un acceso dibattito che, con prese di posizione contraddittorie e addirittura con dichiarazioni di volontà di evitare l'applicazione degli accordi nella prassi quotidiana, ha fortemente ridimensionato le aspettative sull'efficacia dell'Articolo 8. Si rischia quindi di snaturare l'impianto previsto dalla nuova legge e di limitare fortemente la flessibilità gestionale».

Sterilizzata, nei termini sopra sintetizzati, la controversa questione dei contratti di prossimità – che, da quel momento, procederanno sottotraccia e in modo non certo episodico (il Rapporto sul 2019 registrava un 7% di contratti aziendali *ex* articolo 8), all'insegna di un pilatesco quanto pragmatico “si fa, ma non lo si deve dire” – è dunque possibile concentrare ora la nostra attenzione sui contenuti dell'accordo del 28 giugno 2011 tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil (con l'annessa postilla interpretativa aggiunta, in sede di firma definitiva dell'accordo, il 21 settembre 2011 e i successivi sviluppi confluiti e consolidati nel più volte ricordato “Patto della fabbrica”) in modo da poter poi valutare, nei paragrafi che seguono, se si sia o meno verificato, sul piano dei processi normativi reali, un effettivo spostamento del baricentro dell'intero sistema di contrattazione collettiva verso il livello decentrato.

Con l'accordo del 28 giugno 2011 si registra – per la prima volta dai tempi del protocollo Ciampi-Giugni del 1993 che conteneva al suo interno una intesa di livello interconfederale sugli “assetto contrattuali” – un accordo unitario sulle regole di funzionamento di alcuni aspetti centrali del nostro sistema di relazioni industriali: rappresentatività, efficacia generale degli accordi aziendali, clausole di tregua sindacale. Ancor più rilevante è il fatto che le parti avessero raggiunto una intesa che appariva in tutto e per tutto autosufficiente. Salvo un opportuno richiamo alla necessità di

rendere strutturale la normativa di incentivazione fiscale e contributiva della contrattazione (di secondo livello) di produttività, le parti firmatarie non avevano infatti previsto la necessità giuridica – e tanto meno l’opportunità politica – di un intervento di sostegno o recezione dei contenuti dell’accordo da parte del Governo. Lo indicava chiaramente l’incipit della stessa intesa, là dove le parti firmatarie precisavano che è «interesse comune definire *pattiziamente* le regole in materia di rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori» (corsivo nostro). Nell’introdurre significative novità e aprire con decisione (dopo la stagione conflittuale delle intese separate, segnata dall’accordo interconfederale del 22 gennaio 2009) la strada a contratti aziendali di produttività, l’accordo del 28 giugno 2011 confermava dunque un modello di relazioni industriali centrato sulla autonoma capacità regolatrice delle parti sociali in linea con quello che, nell’ambito della riflessione scientifica e dottrinale, è stato definito da Gino Giugni nei termini di un vero e proprio ordinamento giuridico intersindacale.

In termini più operativi le parti firmatarie, dopo aver riconosciuto «il ruolo del contratto collettivo nazionale di lavoro», si davano atto della necessità di pervenire a «un *sistema* di relazioni sindacali e contrattuali *regolato*» in funzione della crescente importanza di una «politica di sviluppo adeguata alle *differenti necessità* produttive» tale da «*favorire lo sviluppo e la diffusione della contrattazione collettiva di secondo livello* per cui vi è la necessità di promuoverne l’effettività e di garantire una maggiore certezza alle scelte operate d’intesa fra aziende e rappresentanze sindacali dei lavoratori» (corsivo nostro). Da qui, nell’ambito di un percorso volto a definire la reale rappresentatività dei soggetti firmatari, un assetto contrattuale dove 1) il contratto collettivo nazionale di categoria mantiene «la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale», mentre 2) la contrattazione collettiva aziendale «si esercita per le *materie delegate*, in tutto o in parte, dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria o dalla legge» (corsivo nostro). Una contrattazione aziendale intesa, sia per le

parti economiche che per quelle normative, con efficacia giuridica per tutto il personale in forza e, in ogni caso, vincolante per «tutte le associazioni sindacali firmatarie del presente accordo interconfederale operanti all'interno dell'azienda se approvat[a] dalla maggioranza dei componenti delle rappresentanze sindacali unitarie elette secondo le regole interconfederali vigenti».

Sempre in quella intesa si precisava, tra le altre questioni, che «i contratti collettivi aziendali possono attivare *strumenti di articolazione contrattuale* mirati ad assicurare la capacità di aderire alle esigenze degli specifici contesti produttivi». I contratti collettivi aziendali possono pertanto «definire, anche in via sperimentale e temporanea, *specifiche intese modificative delle regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro nei limiti e con le procedure previste dagli stessi contratti collettivi nazionali di lavoro*» (corsivo nostro). Inoltre, ove non previste e comunque nella attesa che i rinnovi nazionali recepissero il nuovo assetto e le relative ipotesi di deroga, ai contratti collettivi aziendali era data la possibilità, al fine di gestire situazioni di crisi o in presenza di investimenti significativi per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale dell'impresa, di «definire intese modificative con riferimento agli istituti del contratto collettivo nazionale che disciplinano la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro».

Con l'accordo del 28 giugno 2011 si apriva così la strada (successivamente ribadita con il “Patto della fabbrica”) per una maggiore e più convinta valorizzazione della contrattazione collettiva aziendale e della sua piena esigibilità, anche in deroga, a determinate condizioni ed entro precisi limiti, alla contrattazione nazionale secondo una linea di sviluppo in seguito incentivata dal legislatore con particolare attenzione alle misure di detassazione del salario di produttività e di incentivo del welfare aziendale. E tuttavia si dava ancora conferma del tradizionale assetto contrattuale su due livelli (o forse meglio baricentri, alla luce della esperienza pregressa e di quanto verificheremo in seguito) accantonando definitivamente le proposte, da più parti avanzate anche nel dibattito

scientifico, di piena alternatività tra i due livelli contrattuali o quanto meno di una robusta semplificazione del sistema a livello nazionale con un accorpamento dei contratti collettivi di settore. L'idea di decentramento prefigurata, insomma, restava fedele al c.d. modello organizzato e articolato in chiave di specializzazione poi nuovamente confermato col “Patto della fabbrica”.

Trascorsi quasi dieci anni da quella intesa – e da intese successive, anche di diverso segno e di maggiore centralizzazione o territorializzazione del sistema, che si sono sviluppate tra Cgil, Cisl, Uil con altre associazioni datoriali come nel caso dell'accordo del 26 luglio 2016 con Confapi, dell'accordo del 24 novembre 2016 con Confcommercio e dell'accordo del 26 novembre 2020 con Confartigianato, CNA, Casartigiani, Clai – è ora possibile, alla luce di quanto emerso nei monitoraggi effettuati nei precedenti Rapporti, provare a verificare se, effettivamente, la contrattazione aziendale (e quella territoriale) abbia conquistato maggiore spazio e se questo sia avvenuto dentro un preciso modello di articolazione contrattuale o non sia piuttosto accaduto in modo episodico e frammentario senza una reale logica di sistema. Dentro questo schema di ragionamento sarà poi possibile delineare le tendenze evolutive del sistema di relazioni industriali italiano con riferimento alle principali questioni sul tappeto (salari, inquadramenti, rapporti tra fonti di regolazione del rapporto di lavoro, bilateralità, welfare aziendale, formazione), così come le tematiche emergenti, le occasioni mancate e, in generale, le risposte alle trasformazioni del lavoro e alla emersione di una nuova “questione sociale” che è esplosa in tutta la sua gravità con la emergenza sanitaria che chiude il decennio in esame.

3. La questione salariale e il nodo della produttività: irrilevanza della contrattazione collettiva nazionale di categoria?

La proposta di una direttiva europea sul salario minimo adeguato, avanzata dalla Commissione europea il 28 ottobre 2020, ha riacceso anche in Italia il mai sopito dibattito sulle retribuzioni in

almeno tre direzioni di analisi: 1) l'adeguatezza dei trattamenti minimi salariali definiti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria; 2) la persistente capacità della contrattazione collettiva (soprattutto a livello nazionale) di misurare il valore economico di mercato del lavoro; 3) il raccordo tra le dinamiche retributive e la produttività del lavoro. Complice l'esplosione dello *smart working* (*infra*, parte III, sezione II, capitolo I) e il dilagare della contrattazione c.d. pirata (si veda, in particolare, l'approfondimento nella parte II, sezione III, del Rapporto sul 2019), si è ancora più chiaramente manifestato nell'ultimo decennio un nuovo dualismo professionale speculare alla crescente polarizzazione del mercato del lavoro. Rispetto all'andamento delle retribuzioni questo comporta: per un verso, la crescente irrilevanza della contrattazione collettiva per le fasce più qualificate e professionalizzate, che sono una parte sempre più consistente del mercato del lavoro (con la possibile conseguenza di una crescita delle disuguaglianze retributive per fattori quali età, genere, area geografica e tipologia contrattuale, come documentato nella parte II, sezione I, del Rapporto sul 2016); per l'altro verso, una sempre più urgente questione salariale per le fasce più basse che alimentano il nuovo fenomeno dei c.d. "lavoratori poveri" a cui la proposta di direttiva europea intenderebbe dare una risposta.

La contrattazione collettiva intercetta ovviamente, almeno per ora, le sole criticità che emergono rispetto alle retribuzioni dei lavoratori dipendenti. Rispetto al lavoro autonomo – accanto ai più antichi accordi economici collettivi (si veda l'approfondimento nella parte II, sezione I, § 2, del Rapporto sul 2018), e ad alcune limitate sperimentazioni contrattuali volte ad estendere talune tutele del sistema di welfare bilaterale (vedi sempre Rapporto sul 2018, con riferimento al contratto firmato da Confprofessioni e Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil del 17 aprile 2015) – la contrattazione collettiva si limita infatti a governare la tradizionale area intermedia tra autonomia e subordinazione resa di particolare interesse anche per gli attori della rappresentanza tradizionale in ragione della facoltà di deroga al regime legale delle collaborazioni

etero-organizzate *ex* articolo 2, comma 2, lettera *a*, decreto legislativo n. 81 del 2015. Il riferimento è dunque «alle *collaborazioni* per le quali gli accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale prevedono *discipline specifiche* riguardanti il *trattamento economico e normativo*, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore» (corsivo nostro) (si veda, in particolare, l'approfondimento nella parte II, sezione I, § 4, del Rapporto sul 2018 e anche, per il lavoro parasubordinato in generale, il Rapporto sul 2017, parte II, sezione II, nonché la parte II, sezione III, § 5, del Rapporto sul 2020 laddove viene evidenziato che anche la contrattazione collettiva dei lavoratori parasubordinati non è “immune” dalle problematiche generate dalla c.d. contrattazione pirata). E tuttavia, accanto all'avvio della sperimentazione (per il triennio 2021-2023) di una indennità straordinaria di continuità reddituale per i lavoratori che esercitano per professione abituale attività di lavoro autonomo (la legge n. 178 del 2020 introduce all'articolo 1 i commi 386-400), il decennio che si chiude evidenzia, anche grazie alle misure contenute nella legge n. 4 del 2013, l'emersione di una nuova rappresentanza per il lavoro professionale. Una rappresentanza del lavoro di nuova generazione lontana dalla tradizione espressa da Cgil, Cisl, Uil e che tende ad attrarre non solo le forme di lavoro autonomo non regolamentate ma anche le fasce più professionalizzate del lavoro subordinato. Una rappresentanza che intercetta e pone un problema non solo di equo compenso del professionista (legge n. 178 del 2020, articolo 1, commi 386-400), ma anche di restrizioni e requisiti all'accesso dei nuovi mercati del lavoro che vengono ora intesi in una prospettiva di continui mutamenti professionali (quella propria dei c.d. mercati transizionali del lavoro) che tende a superare la tradizionale distinzione tra lavoro autonomo e lavoro subordinato (si veda inequivocabilmente l'articolo 1, comma 5, della legge n. 4 del 2013).

È su questo fronte (presidiato da circa 290 associazioni professionali iscritte all'elenco istituito presso il Ministero per lo sviluppo

economico ai sensi della legge n. 4 del 2013, che rappresentano le professioni non organizzate in ordini e collegi e non si riconoscono nella Cgil, Cisl, Uil) e su quello dello *smart working* – più che sul tema, molto battuto anche nella comunicazione pubblica, dei rider che ha catalizzato gli sforzi di innovazione degli attori del sistema di relazioni industriali nel corso del 2020 per la vicenda del contratto Assodelivery-Ugl (*infra*, parte III, sezione II, capitolo III) – che, con buona probabilità, si registreranno nei prossimi anni le tendenze evolutive più marcate nella direzione di un superamento del mercato del tempo di lavoro e delle qualifiche.

Non sorprende pertanto, rispetto alle dinamiche della contrattazione collettiva degli ultimi dieci anni, uno stallo sul tema retributivo che non è tanto o solo dovuto alla crisi o alle difficoltà tecniche di manutenzione e innovazione nei sistemi di inquadramento e classificazione del personale. Semmai, in parallelo alla evoluzione dei processi economici e produttivi, è crescente la difficoltà della contrattazione collettiva (soprattutto a livello nazionale) di misurare, per una parte sempre più rilevante del mercato del lavoro, il valore economico di scambio di un lavoro che non si può più semplicemente afferrare in astratto e con i parametri retributivi standardizzati della qualifica e della ora lavorata. E anche i tentativi più coraggiosi, di rinnovamento contrattuale, giocati sul rinvio di una quota dello scambio al livello aziendale, chiamato a declinare l'aumento del costo del lavoro derivante dal rinnovo del contratto collettivo nazionale in maniera flessibile, sotto forma di premio di risultato, misure di welfare e *flexible benefits* (si veda la parte I, sezione I, del Rapporto sul 2017), si sono poi arenati nei luoghi di lavoro. Lo stesso può dirsi per l'applicazione in azienda dell'innovativo diritto soggettivo alla formazione. Da qui una oggettiva inadeguatezza dei trattamenti minimi salariali definiti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria tali da non soddisfare le istanze del sindacato (aumenti retributivi) ma neppure quelle delle imprese (aumenti di produttività).

Nel corso del decennio passato le soluzioni tecniche adottate a livello di categoria per il rinnovo dei minimi retributivi registrano una elevata eterogeneità pur non risultando nel complesso sufficienti per interpretare e farsi carico delle evoluzioni del mercato del lavoro e delle determinanti tecnologiche e demografiche che lo condizionano. Diversi accordi hanno previsto indennità di vacanza contrattuale che si sommano alle tranche di aumento dei minimi tabellari, a loro volta variabili in ragione del periodo di vigenza del rinnovo, dato quest'ultimo indicativo di una tendenza verso una maggiore diversificazione settoriale delle regole contrattuali. Se fino a pochi anni fa la durata triennale degli accordi seguiva nella quasi totalità dei casi la indicazione programmatica degli accordi interconfederali sottoscritti dal 2011 in avanti, con i rinnovi più recenti (2017-2020) si osserva una oscillazione del dato diversificata su base settoriale. Prassi, quest'ultima, avallata dall'accordo interconfederale del 9 marzo 2018 tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil. Tra le principali novità introdotte dal predetto accordo interconfederale, la disciplina del c.d. TEM ha infatti trovato piena attuazione in alcuni rinnovi contrattuali. Diversi rinnovi contrattuali nel periodo di riferimento hanno previsto il superamento (o il congelamento temporaneo) di istituti come gli scatti di anzianità. Generalmente, queste risorse sono destinate al finanziamento dei fondi di assistenza sanitaria o di fondi di previdenza complementare. Alcuni rinnovi hanno poi sperimentato forme di salario di ingresso per i lavoratori neo-assunti di regola mediante contratti di lavoro a tempo indeterminato.

Già nei rinnovi di inizio decennio (vedi il Rapporto sul 2012-2014, parte I, sezione I, § 8) si registrava, per contro, una forte spinta alla contrattazione collettiva decentrata per la definizione di aumenti retributivi variabili e legati a incrementi di produttività o fatturato ovvero a obiettivi di maggiore innovazione, efficienza produttiva, efficienza organizzativa, efficienza energetica, redditività, riduzione degli infortuni sul lavoro. Assai più difficile, tuttavia, è valutare la loro implementazione nella prassi dei contesti produttivi e di lavoro anche per la sovrapposizione con misure

pubbliche di incentivazione del decentramento contrattuale che hanno a lungo alimentato approcci formali volti alla documentazione della presenza di intese utili a dare luogo alla applicazione degli incentivi fiscali e contributivi.

Il Rapporto sulla contrattazione collettiva del periodo 2012-2014 (parte III, sezione I, § 8) segnalava, per esempio, su 367 contratti aziendali analizzati una incidenza pari al 61,2% di forme di retribuzione variabile e incentivante (c.d. premi di risultato), mentre il 14,7% dei contratti analizzati riportava l'istituzione o la modifica di elementi fissi della retribuzione come *una tantum*, premi fissi, superminimi collettivi (parametrati alla anzianità di servizio, ai livelli di inquadramento o a fasce professionali), quattordicesima, ecc. Nel Rapporto sulla contrattazione collettiva nel 2019 (parte I, sezione III, § 10) l'incidenza di forme di retribuzione variabile e incentivante scende al 55% dei 309 contratti collettivi aziendali analizzati, mentre i premi a cifra fissa salgono al 18% del totale.

Il Rapporto sulla contrattazione collettiva del 2017 (parte I, sezione III, § 5.3) segnalava una maggiore attenzione verso premi volti a valutare *anche* l'apporto professionale e il comportamento del singolo lavoratore, includendo variabili quali le competenze del personale, i livelli di assenteismo, il numero di provvedimenti disciplinari subiti, il rispetto delle norme di salute e sicurezza. Rari restano invece i casi di premi di risultato connessi *puramente e direttamente* a indicatori di professionalità e di prestazione/apporto individuale a conferma della tendenza della contrattazione collettiva anche aziendale a definire regole standard, applicabili cioè alla collettività dei (o a gruppi di) lavoratori, per la determinazione dei trattamenti salariali. Gli indicatori e i parametri di tipo collettivo, che misurano cioè la performance di aziende, unità produttive, reparti o gruppi di lavoratori, costituiscono dunque la regola generale con limitate eccezioni. Come segnalato in più Rapporti (vedi, per esempio, il Rapporto sul 2016, parte II, sezione II, § 5), la stessa normativa incentivante del salario di produttività non sembra aver sortito gli effetti sperati sia su un piano quantitativo

(numero di contratti aziendali firmati) sia soprattutto sul piano qualitativo in considerazione del fatto che i premi di risultato continuano a svolgere, in larga prevalenza, una funzione redistributiva e non anche una funzione di stimolo delle performance individuali e collettive.

Da segnalare, infine, l'evoluzione dei sistemi di welfare aziendale e di welfare contrattuale che, in uno con le agevolazioni fiscali stabilite dal legislatore e con altre prestazioni (monetarie e non) garantite in alcuni settori da organismi bilaterali, concorrono a ripensare le dinamiche dello scambio retributivo allargando la causa del contratto di lavoro a una nuova trama di tutele e sicurezze ad ampio raggio, oltre il mero rapporto sinallagmatico tra prestazione lavorativa e retribuzione in senso stretto, e con essa la parte economica del contratto collettivo (vedi *infra*, § 9).

L'esito della analisi sin qui condotta induce a un bilancio non particolarmente positivo delle intese contenute nel "Patto della fabbrica"; un patto nato forse già vecchio in ragione degli imponenti cambiamenti tecnologici e demografici in atto che, in uno con la globalizzazione delle catene del valore, hanno stravolto le dinamiche di processi economici e produttivi che trovano oggi il loro baricentro più negli ecosistemi territoriali del lavoro che nelle categorie e nei settori merceologici. La situazione emergenziale causata dalla pandemia ha accelerato alcuni di questi processi da tempo in atto segnalando come anacronistici e non più sostenibili gli assetti organizzativi e contrattuali disegnati in un patto di governo nazionale di assetti contrattuali che dovrebbero ora avere il vero baricentro nelle situazioni di prossimità e comunque là dove si crea il valore.

A dimostrazione di ciò rinnovi nazionali osservati nel 2019 e soprattutto nel 2020, quando non hanno ingenerato lacerazioni e tensioni, hanno rispettato solo parzialmente le condizioni del "Patto della fabbrica" e questo spesso solo grazie a operazioni di facciata e forzature che hanno alimentato diffusi malumori senza però mai aggredire alla radice i due storici problemi della nostra

economia: la bassa produttività, da un lato; i bassi salari netti, dall'altro lato. Da questo punto di vista si può forse concludere che il vero obiettivo del “Patto della fabbrica” fosse una reazione al fenomeno del dumping sociale affrontato però non in termini di innovazione di sistema (negli assetti contrattuali come nelle strutture organizzative di Confindustria e Cgil, Cisl, Uil) ma in chiave puramente difensiva lasciando ancora una volta senza risposte le istanze delle rispettive basi associative.

Per altro verso non si possono non sottolineare le soluzioni praticate nel terziario dove la fantasia degli attori delle relazioni industriali è andata creando una terza via, poco o per nulla considerata nella riflessione scientifica, e cioè l'aziendalizzazione dei contratti collettivi nazionali. Questa definizione intende descrivere quanto osservato nel caso del contratto collettivo della moderna distribuzione organizzata (settore prima regolato dal contratto collettivo del commercio e del terziario) o nel caso del contratto collettivo della ristorazione (fuoriuscito dal sistema del turismo), ma anche nelle vicende del contratto della industria alimentare, diventato una somma di contratti diversi e tutelanti situazioni assai dissimili, prima contenute nello stesso perimetro negoziale. Lungi dal diminuire, anche i contratti collettivi rappresentativi vanno crescendo di numero, profilandosi sempre di più su misura di filiere o ambiti merceologici ristretti, che permettono un dettaglio di soluzioni impossibile da perseguire nei grandi contratti trasversali settorialmente: è questa l'aziendalizzazione dei contratti nazionali che assume la forma di una terza via tra l'accentramento e il decentramento contrattuale.

4. I rapporti tra contratti collettivi di diverso livello: fine del modello articolato? I rinnovi contrattuali dal 2012 al 2020 confermano, quantomeno sulla carta, l'articolazione dei principali sistemi di contrattazione collettiva secondo le linee di raccordo tra nazionale e integrativo aziendale (o territoriale) definite negli accordi interconfederali di riferimento a partire dall'accordo del 28

giugno 2011. In quasi tutti i settori gli assetti contrattuali sono formalmente definiti e tra loro coordinati secondo il principio della delega (dal nazionale al secondo livello) e quello del *ne bis in idem*. Già dal Rapporto sul 2012-2014 (parte I, sezione I, § 2.3) si segnalava, tuttavia, la presenza nei rinnovi contrattuali di clausole di sganciamento o di uscita dal sistema contrattuale di settore nel senso cioè della previsione della legittimità, entro certi limiti e/o secondo determinate procedure, di modifiche o anche di rinegoziazioni a livello decentrato e in deroga di temi trattati al livello nazionale.

I Rapporti più recenti, oltre a segnalare qualche timida apertura ai contratti di territorio e ai contratti bacino anche in settori lontani per tradizione da questa dimensione della contrattazione (si veda, per esempio, il Rapporto sul 2017, parte I, sezione I, § 2), registrano una significativa attenuazione del ricorso alla formula del *ne bis in idem* (si veda il Rapporto sul 2018, parte I, sezione I, § 2) che è confermata, nel corso dei vari Rapporti annuali, dalla analisi dei contenuti della contrattazione collettiva di secondo livello. Del pari aumenta lo spazio riservato dal contratto nazionale di categoria alla contrattazione aziendale per la gestione di tematiche nuove destinate a incidere sulla organizzazione del lavoro come nel caso dell'invecchiamento della popolazione lavorativa (vedi, per esempio, il rinnovo del CCNL chimico-farmaceutico e affini del 19 luglio 2018).

Si è già precisato (*supra*, § 2), rinviando ai focus e ai casi di studio sviluppati nel corso dei precedenti Rapporti, che non è oggetto della presente analisi sulle tendenze del decennio una valutazione del grado e del tipo di incidenza delle numerose vicende anti-sistemiche (contrattazione di prossimità, contrattazione pirata, uscita di numerose aziende dal sistema della rappresentanza). In questa sede ci pare sufficiente segnalare, dentro le logiche dei sistemi di relazioni industriali definiti a livello di settore, due tendenze solo in apparenza contraddittorie e che, come già accaduto in passato in analoghi lavori di ricerca empirica sulla

contrattazione collettiva, ci portano a sollevare più di un dubbio sulla presenza, almeno per un numero sempre più rilevante di settori, di una vera e propria articolazione del sistema di contrattazione collettiva in Italia. Per un verso una resistenza, presente anche nei settori più robusti per copertura contrattuale e dimensione aziendale (si veda, da ultimo, il focus sul settore chimico-farmaceutico contenuto nel Rapporto sul 2019, parte II, sezione II, § 4), a cogliere e coltivare le ampie deleghe presenti nei contratti di categoria a livello di contrattazione aziendale. Contrattazione aziendale che, per contro, risulta maggiormente sollecitata dalle previsioni legislative (adottate proprio nel corso del decennio oggetto della nostra analisi) sulla detassazione del salario di produttività e sul welfare aziendale anche se non soprattutto in funzione del significativo abbattimento del costo del lavoro. Per l'altro verso una tendenza, segnalata dalla analisi di centinaia di contratti aziendali sviluppata nel corso dei precedenti Rapporti, della contrattazione di secondo livello a muoversi in modo autonomo (più che meramente integrativo) nella ricerca di soluzioni negoziali funzionali alle peculiarità di ciascun contesto produttivo e di lavoro con previsioni che spesso anticipano tematiche solo in seguito recepite dai contratti collettivi nazionali di categoria e non di rado oltre le deleghe ivi espressamente definite (vedi ancora il focus sul settore chimico-farmaceutico contenuto nel Rapporto sul 2019, parte II, sezione II, § 4) coniugando le misure per la produttività del lavoro con la formazione, la partecipazione, il benessere organizzativo e l'adozione di nuovi modelli di organizzazione del lavoro. Emblematico, da questo punto di vista, è il caso del lavoro agile o *smart working* dove la contrattazione aziendale ha ampiamente anticipato le previsioni dei contratti nazionali spesso anche in chiave di superamento della tradizionale regolazione del lavoro da remoto in forma di telelavoro (vedi *infra*, parte III, sezione II, capitolo I).

Rispetto alle problematiche sollevate dalle principali determinanti della trasformazione del lavoro (tecnologia, demografia, ambiente, globalizzazione) è il più delle volte la contrattazione

aziendale a fare da traino e motore del cambiamento rispetto alla contrattazione nazionale. Al punto da farci ritenere, in coerenza con le principali tendenze segnalate in letteratura per i decenni precedenti, che la struttura della contrattazione collettiva, più che connotata da una articolazione governata dal centro, sia ancora oggi caratterizzata dalla presenza di due livelli polari dotati di un significativo grado di autonomia nelle dinamiche negoziali: quello di categoria e quello di azienda senza precisi rapporti di gerarchia e senza un vero raccordo tra gli stessi. Da questo punto di vista, però, non è trascurabile il tentativo di alcuni contratti nazionali (si veda il rinnovo del CCNL chimico-farmaceutico e affini del 19 luglio 2018) di offrire, oltre alla delega puntuale di alcune materie, anche linee di indirizzo per orientare l'azione delle parti con riferimento a questioni di particolare rilievo, come il premio di risultato e la responsabilità sociale d'impresa.

Vero anche che nei momenti acuti della crisi il livello nazionale assorbe funzioni e compiti che poi guidano la contrattazione aziendale come nel caso degli ammortizzatori sociali e, più recentemente, dei protocolli anti-contagio per il contenimento e il contrasto della pandemia da Covid-19 (*infra*, parte III, sezione I). Anche se non mancano esempi di rinnovi contrattuali che, in periodi relativamente più sereni, si sono fatti carico di obiettivi di produttività, inserendo nelle dinamiche di scambio quote dirette di flessibilità, con riferimento tanto agli aspetti retributivi quanto a quelli organizzativi (si veda la parte I, sezione I, del Rapporto sul 2017). Del pari si segnalano, in linea con la struttura delle moderne supply chain e delle catene globali del valore, tendenze verso un rafforzamento della contrattazione di territorio, vuoi nella forma bilaterale e di settore (significativi sono, tra gli altri, l'accordo Confindustria per il territorio di Bergamo e il patto sul welfare aziendale per la Provincia di Cuneo), vuoi, più spesso, nella forma dei patti di territorio che vedono il coinvolgimento dei principali attori del sistema attirando dentro un unico contenitore scuola e università, ricerca, innovazione, mercato del lavoro, servizi di prossimità,

welfare di comunità (emblematico è il Patto per il lavoro della Regione Emilia-Romagna su cui vedi *infra*, parte II, capitolo II).

5. I rapporti tra legge e contratto collettivo: un coordinamento impossibile? Non meno problematico è poi il rapporto tra legge e contrattazione collettiva rispetto al quale l'analisi condotta nel corso degli ultimi dieci anni segnala una ampia e crescente frattura, culminata con l'approvazione del c.d. decreto dignità (vedi sul punto il Rapporto sul 2019, parte I, sezione I, § 8), tra progetti di riforma legislativa del mercato del lavoro e dinamiche negoziali. Il ritmo incessante, e senza precedenti nella storia del diritto del lavoro italiano, di riforme legislative che si susseguono di anno in anno non solo ci consegnano l'immagine di una tela di Penelope che vede anno dopo anno disfarsi e complicarsi la trama normativa prodotta dal legislatore l'anno che precede. Ancora più evidente è l'impatto sulla normativa di derivazione contrattuale che, comprensibilmente, non pare in grado di sostenere il ritmo del cambiamento normativo che come tale, anche nel caso di espresse deleghe dalla fonte legale a quella contrattuale-collettiva, è spesso destinato a rimanere sulla carta e nelle intenzioni del legislatore almeno per un numero non secondario di istituti.

I rinnovi contrattuali non sono stati tecnicamente in grado di recepire con puntualità queste riforme effimere e mai sedimentate nell'ordinamento giuridico; questo anche a prescindere dalla scelta politica, alquanto diffusa tra le parti negoziali, di evitare di mettere mano, in vista della sottoscrizione del contratto, alle materie oggetto dell'intervento legislativo come è accaduto nel caso dei controversi provvedimenti in materia di licenziamenti, sanzioni disciplinari, controlli a distanza e mansioni contenuti nel c.d. *Jobs Act* del 2015. Anche le tematiche meno sensibili e oggetto di differenti posizioni tra le parti sociali segnano infatti il passo a fronte delle incessanti modifiche del dato legale, come bene dimostra il caso dell'apprendistato dove il dato legislativo ancora

stenta, in molti settori, a trovare piena attuazione e non solo per le articolazioni più sofisticate di questo istituto.

Nel rapporto tra legge e contratto collettivo il tema oggetto di maggiori criticità è stato indubbiamente, nel corso del decennio, quello della disciplina delle forme di lavoro temporaneo, mentre sulla flessibilità in uscita la scelta politica è stata, di regola, quella di non intervenire sugli assetti contrattuali di regolazione della materia – sebbene si siano registrate alcune tendenze nella contrattazione decentrata di “mantenere in vita” le tutele e il sistema sanzionatorio dell’articolo 18 (si vedano diversi riferimenti alla casistica nel Rapporto sul 2018) – ancorché messi profondamente in discussione, se non superati, dai successivi provvedimenti legislativi ovvero dalle pronunce della Corte costituzionale (in merito ai criteri per valutare l’entità del risarcimento da riconoscere al lavoratore a seguito della riforma del *Jobs Act*). La regolazione del contratto a termine e della somministrazione di lavoro ha registrato, in un primo tempo, un drastico superamento del ruolo della contrattazione collettiva, in ragione del progressivo venir meno (avviato con la legge Fornero e il decreto Letta-Giovannini e poi completato col *Jobs Act*) della necessità di indicare una causale legale o contrattuale alla assunzione a tempo, per poi riscoprire un ampio spazio della contrattazione collettiva ma, prevalentemente, in chiave derogatoria o di allargamento del concetto di stagionalità (vedi il Rapporto sul 2019, parte I, sezione I, §§ 8 e 9). Con il conseguente paradosso che, proprio in ragione della scelta politica di non delegare alla contrattazione collettiva competenze normative sul regime delle causali, il legislatore del c.d. decreto dignità ha finito per innescare l’effetto (indesiderato) di uno sviluppo degli accordi di prossimità sul lavoro a termine.

Decisamente rari sono i casi di riscrittura della intera disciplina delle assunzioni a termine, a seguito delle innovazioni legislative, mentre non sono mancati casi volti a disciplinare le flessibilità in ingresso mediante causali aggiuntive o alternative a quelle legali, spesso con previsioni anche da parte della contrattazione di

categoria di dubbia tenuta in termini di compatibilità ordinamentali (come il caso del CCNL cemento; si veda il Rapporto sul 2019, parte I, sezione I, § 5), e, come anticipato, mediante una estensione a tratti discutibile del concetto di lavoro stagionale. In questa azione di rimodulazione della disciplina del lavoro a termine, ha assunto un ruolo non marginale, ancora una volta, l'accordo di prossimità (articolo 8, decreto-legge n. 138 del 2011; si veda il Rapporto sul 2019, parte I, sezione III, § 1) che ha contribuito a rendere ancora più evidente lo scollamento tra le presunte esigenze di riforma del lavoro temporaneo e l'attuale assetto del mercato del lavoro.

6. Parte obbligatoria e sistemi di relazioni industriali: fine della spinta propulsiva della bilateralità? Se la stagione aperta con la legge Biagi (2002-2003) aveva registrato un forte e convinto sostegno legislativo alla bilateralità – intesa non solo come costituzione di organismi paritetici per presidiare tematiche emergenti (ammortizzatori, salute e sicurezza sul lavoro, formazione continua, welfare negoziale, emersione dal sommerso, ecc.), ma anche quale forma privilegiata di regolazione condivisa del mercato del lavoro – il decennio successivo registra un maggiore interventismo legislativo sulle tematiche del lavoro ispirato da una sfiducia crescente e via via sempre più manifesta nei confronti dei corpi intermedi. Le problematiche occupazionali aperte dalla crisi economica ed esacerbate dalla emergenza sanitaria hanno poi contribuito, seppure in modo strisciante e mai espressamente dichiarato, a mettere in profonda discussione la funzione del contratto collettivo come sistema di regolazione dei mercati del lavoro o, quantomeno, dei mercati del lavoro definiti a livello di settore, mentre una maggiore resistenza è stata mostrata dalla contrattazione decentrata rispetto alla regolazione dei mercati interni del lavoro (a livello aziendale) e dei mercati locali del lavoro (a livello di territorio).

Fatta eccezione per la fase puramente difensiva e gestionale della crisi (ammortizzatori, esuberi, ristrutturazioni aziendali, ecc.) e per alcune casistiche aziendali, la contrattazione collettiva ha così faticato, per tutto il decennio oggetto della nostra analisi, ad appropriarsi delle tematiche emergenti nella regolazione dei nuovi mercati del lavoro, vuoi rispetto ai temi della innovazione e della ricerca (vedi l'approfondimento sul lavoro di ricerca non accademico nella contrattazione collettiva contenuto nel Rapporto sul 2016, parte II, sezione III), vuoi anche rispetto ai temi della formazione, delle competenze, della professionalità, dell'apprendistato e della alternanza formativa (vedi l'approfondimento sulle connessioni tra salario e produttività contenuto nel Rapporto sul 2015, parte II, sezione III), vuoi infine con riferimento all'impatto della globalizzazione, delle nuove tecnologie e dei cambiamenti demografici che, nei nuovi mercati transizionali del lavoro, mettono in discussione gli stessi assetti organizzativi della rappresentanza di impresa e lavoro suggerendo nuove forme di aggregazione che ancora stentano a emergere.

Lo stesso discorso vale per la delicata tematica della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori come modernamente intesa e con particolare riferimento ai rischi emergenti o da ignoto tecnologico. Con l'esplosione della pandemia non sono mancate misure difensive imponenti e decisive per la ripresa delle attività economiche e produttive, *in primis* i protocolli anti-contagio (vedi *infra*, parte III, sezione I, capitolo I), ma i focus sviluppati negli anni precedenti sulle previsioni contrattuali in materia segnalano una povertà di interventi tanto a livello qualitativo quanto quantitativo (vedi il Rapporto sul 2018, parte II, sezione II) e comunque la tendenza a lasciare le problematiche delle malattie professionali e della sicurezza come un capitolo a sé stante nella gestione delle relazioni di lavoro e negli stessi assetti contrattuali.

La c.d. "parte obbligatoria" dei contatti collettivi a livello nazionale ripropone così i vecchi modelli organizzativi ereditati dal passato, che confermano il ruolo del contratto collettivo nazionale di

lavoro quale strumento di politica economica settoriale e di governo del mercato del lavoro (vedi il Rapporto sul 2012-2014, parte I, sezione I, § 2) e che, tuttavia, palesano difficoltà crescenti nel governare l'uso del fattore lavoro nelle catene globali del valore. Non che manchi, come segnalato in tutti i precedenti Rapporti annuali, un progressivo arricchimento dei diritti sindacali di informazione e consultazione (con particolare enfasi sulla introduzione di organismi e Commissioni bilaterali per l'analisi dei principali mega-trend di cambiamento), ma ancora non emergono, se non in qualche caso a livello decentrato, istanze partecipative vere e proprie dei lavoratori tali non soltanto da ampliare gli spazi di confronto bilaterale ma anche da determinare dinamiche effettive di co-decisione sia sul piano degli assetti organizzativi del lavoro sia sul piano della *governance* delle aziende.

7. Le tematiche emergenti: verso un superamento del mercato del tempo di lavoro? Risale alla metà del decennio la proposta avanzata dal Governo Renzi – invero più nei termini di provocazione culturale e politica, che di vero e proprio documento di analisi o di progettazione legislativa – di superare l'ora-lavoro come strumento di misurazione del valore economico e di mercato del lavoro. Come proposta-provocazione per il dibattito pubblico la questione si intrecciava, indubbiamente, con l'attacco sferrato dalla politica ai corpi intermedi e alla stessa contrattazione collettiva come strumento, ritenuto antiquato, per la gestione e il controllo del mercato del lavoro nei termini di una tariffa oraria e di una regola comune standardizzata e non derogabile della relazione di lavoro se non in termini migliorativi.

Numerosi studi e ricerche, nel segnalare una crescente polarizzazione del mercato del lavoro, sembrano orientati oggi a confermare l'emersione di una nuova “grande divisione” nel lavoro che non è più quella formale tra lavoro autonomo e lavoro subordinato segnalata dai giuristi e neppure quella sostanziale tra lavoro intellettuale e lavoro manuale segnalata dagli economisti. La

nuova grande divisione, che ci porta a parlare di una contrapposizione emergente tra mercato del tempo di lavoro e mercato delle professionalità, è piuttosto quella tra chi svolge una attività di lavoro ancora misurabile economicamente in funzione del tempo di lavoro e quella quota crescente di lavoratori che ottiene o comunque richiede un compenso economico misurato anche, se non soprattutto, in funzione delle proprie competenze e delle professionalità che, per tipologia di attività nominalmente equivalente, possono tuttavia profondamente differenziarsi in termini di produttività e valore economico creato.

La contrattazione collettiva nazionale – e, più in generale, anche quella a livello aziendale fatte salve alcune importanti eccezioni (vedi per esempio i casi Manfrotto, Tenaris-Dalmine e Tesmec analizzati nel Rapporto sul 2015, parte II, sezione II, § 5) – non segnala invero tendenze evolutive verso questa direzione confermando una realtà, sottolineata in letteratura, che la porta ad essere ampiamente superata sul punto da transazioni economiche oramai svolte prevalentemente a livello di contrattazione individuale per le figure dotate di più elevata professionalità o comunque di maggior pregio per il loro apporto alla efficienza ed efficacia dei processi produttivi.

Vicende recenti sembrano comunque avere oramai aperto la strada in questa direzione, disgregando le logiche della solidarietà collettiva e la standardizzazione delle condizioni di esecuzione del lavoro. Su tutte la regolazione dello *smart working* che sfida oramai frontalmente la contrattazione collettiva a superare il parametro temporale per misurare il valore economico del lavoro (vedi l'approfondimento contenuto *infra*, nella parte III, sezione II, capitolo II). Ma anche nella discussa e controversa questione dei rider (vedi *infra*, parte III, sezione II, capitolo II), se si volge lo sguardo oltre i motivi contingenti del contenzioso (e cioè l'accordo di settore tra Assodelivery e Ugl), è facile intuire che le ragioni più profonde della conflittualità esplosa nel corso del 2020 sta nelle dinamiche della costruzione dell'interesse collettivo e cioè nella istanza

di Cgil, Cisl, Uil di attrarre i rider nel mercato del tempo di lavoro rispetto alla concessione fatta da Ugl ad Assodelivery di remunerare i rider secondo logiche proprie del lavoro autonomo professionale.

Uno degli snodi centrali, in questa prospettiva, resta il tema dei sistemi contrattuali di classificazione e inquadramento del personale che sono ancora oggi il cuore dei contratti collettivi di categoria rispetto alla determinazione del valore economico del lavoro. A conferma del reciproco condizionamento tra categorie contrattuali e struttura/ambiti della contrattazione collettiva e cioè del fatto che, come da tempo evidenziato dagli studi di relazioni industriali e diritto del lavoro, ogni sistema di qualifiche e di categorie sia strettamente legato ad una data struttura della contrattazione collettiva. Da questo punto di vista, l'inadeguatezza e l'obsolescenza del sistema contrattuale di inquadramento, presente nella stragrande maggioranza dei contratti collettivi, è un dato indubbiamente acquisito per gli attori del sistema di relazioni industriali che tuttavia non riescono a trovare soluzioni innovative per la misurazione del valore di scambio del lavoro limitandosi di conseguenza a interventi più o meno profondi di manutenzione delle scale classificatorie intese come meri indicatori di livelli salariali. E tuttavia, se l'emersione di un mercato delle professionalità sembra dipendere anche dal superamento della distinzione tra lavoro esecutivo e lavoro non esecutivo, resta confermato che la misurazione della professionalità sia oggi legata a un mix di fattori relativi alla organizzazione del lavoro e alle tecnologie impiegate a livello di processo produttivo che si pone ben oltre l'ottica meramente individuale. Circostanza che, come indicano non pochi contratti aziendali, rende ancora oggi pienamente praticabile il tentativo di procedere a una sua misurazione secondo logiche collettive tali comunque da non offuscare l'apporto del singolo e la sua partecipazione agli obiettivi aziendali.

8. *I persistenti ritardi e le occasioni mancate: apprendistato e fondi interprofessionali per la formazione continua senza i necessari raccordi di sistema?*

Le tendenze segnalate nei due paragrafi precedenti si riflettono nella persistente assenza di una logica di sistema nell'ampio ventaglio di interventi riconducibili all'obiettivo della valorizzazione della professionalità dei lavoratori. Non mancano certamente, nella contrattazione collettiva dell'ultimo decennio, dichiarazioni di principio e di intenti, anche in sede di accordi interconfederali, con le quali le parti riconoscono la necessità di investire in termini economici e progettuali sulle competenze dei lavoratori, al fine di aumentare la competitività del sistema produttivo. Altrettanto diffuse sono le norme di parte obbligatoria che, soprattutto nella contrattazione nazionale, hanno istituito organismi paritetici ai quali sono assegnate le funzioni più varie in tale ambito: osservatori sulla produttività, osservatori sul mercato del lavoro, Commissioni per la ridefinizione dei sistemi di inquadramento, Commissioni per la formazione professionale. Gli enti bilaterali si sono moltiplicati in molti settori (per esempio in quello agricolo, vedi il Rapporto sul 2015, parte II, sezione II, § 8; in quello turistico, vedi il Rapporto sul 2016, parte II, sezione II, § 7), organizzati di frequente in articolazioni centrali e ramificazioni locali, solitamente a livello provinciale. In taluni casi, sono anche riconosciute delle situazioni giuridiche soggettive in capo ai lavoratori (vedi ad esempio il caso del diritto alla formazione nel settore metalmeccanico introdotto nel 2016 ovvero, sempre a titolo esemplificativo, i contratti territoriali di settori che disciplinano i permessi retribuiti per la formazione continua).

Eppure, gli sforzi (comunque ancora distribuiti in modo alquanto disomogeneo tra settori produttivi e aree geografiche del Paese) volti a sostenere gli investimenti in formazione non si inseriscono all'interno di strategie organiche e articolate di regolazione dei mercati interni ed esterni della professionalità e governo delle transizioni occupazionali, dato confermato dalle criticità che connotano i due strumenti che meglio si presterebbero alla

realizzazione di tale logica: l'apprendistato e il sistema dei fondi interprofessionali per la formazione continua.

Sul fronte apprendistato il decreto legislativo n. 167 del 2011 (c.d. Testo Unico dell'apprendistato), che ha fatto seguito all'intesa tra il Governo e le parti sociali dell'11 luglio 2011, e il decreto legislativo n. 81 del 2015 (c.d. *Jobs Act*) hanno ridisegnato la disciplina dell'istituto, assegnando un ruolo nevralgico alla contrattazione collettiva, in favore della quale sono effettuati numerosi rinvii di legge. Come si vedrà in seguito i contratti collettivi nazionali sottoscritti dal 2012 al 2020 sono intervenuti in materia di apprendistato recependo il dato legale, spesso limitandosi a replicare quanto previsto dal legislatore ed esercitando la propria competenza in modo minimale.

Al di là degli aspetti strettamente contrattuali, come la determinazione della retribuzione degli apprendisti o la definizione della durata del contratto, pare assente una prospettiva strategica che riconosca all'apprendistato la sua funzione sistemica, oltre alla sua dimensione contrattuale. Pressoché inesistente, ad esempio, appare il raccordo tra l'apprendistato e il sistema di classificazione e inquadramento del personale. Due terzi dei contratti collettivi di settore non disciplinano l'apprendistato duale, che, per le sue caratteristiche, potrebbe realizzare il tanto atteso incontro tra il sistema dell'istruzione e formazione e il mondo del lavoro, come accade in alcune esperienze comparate. Raramente l'apprendistato è disciplinato nella parte obbligatoria dei contratti, salvo in alcuni settori (ad esempio quello turistico-alberghiero o quello edile), con pochissimi riferimenti al ruolo che la bilateralità potrebbe esercitare nel monitoraggio dei percorsi, nella rilevazione dei fabbisogni professionali o direttamente nella formazione degli apprendisti.

Marginale, se non irrilevante, l'apporto della contrattazione collettiva aziendale sul punto. La materia non rientra nella sfera di competenze della contrattazione decentrata e nei pochissimi casi in cui i contratti aziendali intervengono sull'apprendistato si

riscontrano dichiarazioni di principio, estensione delle quote di conferma, applicazione dei premi di produttività agli apprendisti e obblighi formativi. Interessanti (quanto rari, vedi il Rapporto sul 2018, parte II, sezione III, § 3) i casi in cui i contratti collettivi aziendali tentano un approccio organico in materia di alternanza scuola-lavoro (ora percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento, c.d. PCTO) e apprendistato duale. Indicando un metodo che andrebbe valorizzato e sviluppato su larga scala, alcuni contratti introducono nell'organizzazione aziendale il sistema dell'apprendistato e della formazione duale dei giovani come canale per costruire le competenze e le professionalità di cui essa abbisogna, determinando compiti e responsabilità dei vari attori in gioco e definendo le modalità di raccordo (Commissioni bilaterali, incontri periodici tra tutor formativo e tutor aziendale, ecc.).

Se guardiamo invece al sistema dei fondi interprofessionali – che per livello di copertura e risorse gestite dovrebbe rappresentare l'architrave della formazione continua aziendale nel nostro Paese – la tendenza alla ricentralizzazione manifestata nelle recenti riforme legislative (decreto legislativo n. 150 del 2015), dopo diversi segnali di sfiducia da parte del legislatore, inclusa una progressiva riduzione delle risorse, si accompagna (e forse risponde) alla ormai storica difficoltà delle parti sociali di mettere tali strutture al servizio di strategie di innovazione e riqualificazione ampie e coerenti con le sfide in atto. A parte pochi casi in cui si affidano ad organismi o enti bilaterali funzioni di coordinamento con le iniziative dei fondi ovvero di monitoraggio delle attività finanziate attraverso questo canale (vedi per esempio il Rapporto sul 2016, parte II, sezione III), non c'è traccia di una negoziazione che abbia come oggetto organico l'utilizzo delle risorse economiche dei fondi interprofessionali, mentre è stato segnalato anche da ricerche internazionali ⁽⁵⁾ il ruolo meramente rituale della negoziazione

⁽⁵⁾ OECD, *Adult Learning in Italy. What Role for Training Funds?*, 2019.

(pure obbligatoria) tra le parti in sede di pianificazione degli interventi formativi finanziati attraverso questo canale.

Pressoché assenti nel panorama della contrattazione collettiva sono poi iniziative volte a costruire strumenti propedeutici e di supporto alla formazione in sé (analisi e anticipazione dei fabbisogni, accompagnamento professionale dei lavoratori, validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze). Il Rapporto sul 2016 (vedi parte I, sezione III, § 2), ad esempio, segnalava che soltanto l'1,4% degli accordi aziendali esaminati disciplinava strumenti di certificazione della professionalità del dipendente e di attestazione della formazione eseguita e dei livelli di apprendimento raggiunti.

Sembra mancare lo sforzo di legare secondo una visione di insieme tutti quei fattori che innoverebbero il modo di fare contrattazione in Italia e gli strumenti a disposizione delle parti sociali per governare i mercati del lavoro interni ed esterni. Non si rintraccia infatti un filo rosso che collega i tentativi di rinnovamento dei sistemi di classificazione e inquadramento del personale, lo strumento dell'apprendistato, il raccordo con gli standard formativi del sistema educativo, la formazione continua e tutti gli altri strumenti che, se opportunamente sistematizzati, andrebbero nella direzione di un'adeguata valorizzazione dei contenuti del lavoro e delle capacità professionali dei lavoratori.

9. Il welfare aziendale e contrattuale tra trasformazioni del lavoro ed emersione di una nuova “questione sociale”: una strada praticabile? L'esperienza del welfare aziendale e del welfare contrattuale prende il via ben prima dell'intervento attraverso il quale, con la legge di stabilità del 2016, il legislatore ha modificato i rigidi vincoli della normativa fiscale, che ricollegavano i vantaggi fiscali e contributivi all'unilateralità e volontarietà degli interventi di welfare aziendale, favorendo le iniziative contrattuali di welfare. Si può anzi affermare che la normativa in questione abbia

tratto il proprio impulso da pratiche di welfare contrattuale già ben radicate in diversi settori, seppur accompagnati da posizioni ondivaghe del sindacato (vedi il Rapporto sul 2015, parte II, sezione I).

Nei diversi Rapporti sulla contrattazione si è osservato un fenomeno che, dopo un inizio in cui il welfare aziendale poteva essere ritenuto di pressoché esclusivo appannaggio delle realtà medio-grandi, ha visto negli anni crescere la propria diffusione anche all'interno di realtà minori, in primo luogo sul piano quantitativo (vedi il Rapporto sul 2016, parte I, sezione III, § 4) per poi portare importanti evoluzioni anche sul piano qualitativo, con l'introduzione di nuovi istituti, per far fronte alle dinamiche della nuova grande trasformazione del lavoro e della impresa che, sempre più, legano i sistemi contrattuali e di relazioni industriali a quelli del welfare (pubblico e privato) dentro il più ampio contenitore del welfare occupazionale. Appare questa una delle caratteristiche principali delle forme di welfare introdotte per via contrattuale, non solo una redistribuzione di valore che avviene per via monetaria (sebbene in molti casi sia tra le forme più diffuse) quanto piuttosto la presenza di un insieme variegato di strumenti, che la contrattazione aziendale consente di adattare alla situazione, di accompagnamento per imprese e lavoratori sui molteplici fronti aperti dalle nuove trasformazioni del mondo del lavoro ⁽⁶⁾. Il riferimento è a trasformazioni di ordine tecnologico con conseguenti fabbisogni di tipo organizzativo (per esempio banca delle ore, flessibilità oraria) e di tipo formativo (per esempio corsi di formazione, bilanci di competenze), di ordine demografico (per esempio misure di conciliazione vita-lavoro, assistenza sanitaria integrativa, supporto alle spese connesse alla genitorialità) e di ordine ambientale (per esempio mobilità sostenibile).

Nel corso degli anni, al costante sviluppo di tematiche profondamente peculiari del mondo della bilateralità, quali l'assistenza

⁽⁶⁾ Si veda, da ultimo, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Welfare for People. Terzo rapporto su Il welfare occupazionale e aziendale in Italia*, ADAPT University Press, 2020.

sanitaria integrativa e la previdenza complementare, si è quindi affiancata una varietà di soluzioni specifiche, a livello settoriale e decentrato, mirate a rispondere alle sempre maggiori esigenze di conciliazione vita-lavoro dei lavoratori e alle trasformazioni organizzative in atto nelle singole imprese, evidenziando la necessità di percorsi formativi adeguati all'acquisizione delle competenze necessarie per i singoli contesti.

Alcuni contratti collettivi nazionali di lavoro hanno provato a portare avanti su questi temi un deciso cambio di marcia, in maniera da trainare le aziende coperte (e altri settori) nel nome del diritto alla formazione continua, dell'inclusione sociale all'interno delle aziende, di istituti flessibili quali le banche del tempo e delle ore e della attivazione di piani di *flexible benefits*, con risultati alterni (vedi per esempio i rinnovi del CCNL alimentare del 2012 o del CCNL metalmeccanici del 2016).

Non mancano chiaramente i limiti delle singole esperienze decentrate che ci si è trovati di fronte in questo decennio, che faticano a fare sistema, senza un corposo intervento di indirizzo a livello nazionale e territoriale. Quella dei territori, in particolare, appare una dimensione ancora troppo poco battuta attualmente dalle parti sociali, rispetto all'enorme potenziale che potrebbe rivestire in termini di rafforzamento del legame tra imprese e territori e sviluppo locale (elementi che si sono evidenziati, in particolare, nell'approfondimento sulla contrattazione sociale territoriale presente nel Rapporto sul 2017, parte I, sezione II).

L'evoluzione dei sistemi di welfare aziendale e di welfare contrattuale appare in ogni caso inarrestabile e continua, a fronte dei cambiamenti della organizzazione di impresa e del contratto di lavoro e delle nuove esigenze di tutela dei lavoratori. Lo ha dimostrato, nell'ultimo periodo, l'ampio novero di soluzioni adottate dalle parti sociali nei settori, nei territori e nelle aziende, per far fronte con soluzioni rapide e dinamiche ai rischi, ai disagi e alle incertezze che hanno attraversato il mondo del lavoro nel corso dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione del virus SARS-

CoV-2. Tale esperienza ha dimostrato in maniera evidente che una risposta maggiormente incisiva alle inedite istanze di protezione sociale dei lavoratori è arrivata in contesti che già avevano sperimentato misure e soluzioni di welfare aziendale negli anni precedenti, acquisendo una piena consapevolezza della sua funzione produttiva e organizzativa (vedi *infra*, parte III, sezione I, capitolo III).

Si tratta di un ulteriore stimolo che segnala l'urgenza e la necessità, per gli operatori, di ripensare, come si è già accennato, le dinamiche dello scambio retributivo e dei termini della corrispettività, arrivando a considerare la dimensione sociale della retribuzione e le nuove istanze legate alla qualità della vita lavorativa.