



CENTRE FOR THE STUDY OF  
EUROPEAN LABOUR LAW  
"MASSIMO D'ANTONA"

Working Papers

# La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 386/2019

© Tiziano Treu 2019  
Emerito Università Cattolica di Milano  
tiziano.treu@yahoo.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X  
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania  
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012  
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)  
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020  
csdle@lex.unict.it  
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



## **La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva<sup>α</sup>**

**Tiziano Treu**  
**Università Cattolica di Milano**

Parte I – Questioni aperte in tema di retribuzione .....	3
1. I tre snodi critici della questione retributiva.....	3
2. Strumenti per il contrasto ai salari eccezionalmente bassi: salario minimo legale e contrattazione collettiva. ....	4
3. Casi italiani di salario legale. ....	6
4. La diffusione del lavoro povero e le debolezze della contrattazione collettiva.....	7
5. Misure di contrasto ai bassi salari: legge e contratto.....	9
6. L'esperienza tedesca.....	10
7. Salario minimo legale e giurisprudenza ex art. 36 Cost. ....	12
8. Efficacia erga omnes della parte salariale dei contratti collettivi. .....	13
9. Una sperimentazione limitata del salario minimo legale? .....	14
Parte II.....	16
10. Il precario stato di salute della contrattazione collettiva italiana. .....	16

---

<sup>α</sup> L'articolo è in corso di pubblicazione sulla rivista Diritto delle relazioni industriali.

12. I limiti degli accordi sulle regole e la necessità di un intervento legislativo.....	19
13. La definizione dei perimetri contrattuali. ....	21
14. La <i>vexata quaestio</i> dei rapporti tra diversi livelli contrattuali: confronti internazionali.....	23
15. La struttura contrattuale italiana: un caso di coordinamento debole e i suoi rischi. ....	25
16. Ribilanciare il rapporto fra contrattazione nazionale e accordi aziendali. ....	26
17. Il salario di garanzia e le clausole di <i>opting out</i> . ....	27
18. Il rebus della estensione della contrattazione aziendale e la contrattazione territoriale. ....	28
19. Un decentramento ben bilanciato e innovativo.....	29
20. L'innovazione in azienda: la retribuzione a risultato.....	30
21. Il welfare aziendale e occupazionale. ....	33

## **Parte I – Questioni aperte in tema di retribuzione**

### **1. I tre snodi critici della questione retributiva.**

La retribuzione è da sempre un tema centrale per il diritto del lavoro e per le relazioni industriali, perché costituisce un elemento determinante della condizione dei lavoratori e l'oggetto principale della regolazione dei rapporti sia individuali sia collettivi di lavoro. Il tema si è ripresentato di recente al centro della riflessione economica e giuridica per motivi e per aspetti in parte nuovi soprattutto in Italia, come conferma tra l'altro l'attenzione dedicatavi nell'ultimo congresso Aidlass del 2018.<sup>1</sup>

La retribuzione, come quasi tutte le categorie tradizionali della nostra materia, è investita dalle trasformazioni in atto nel contesto economico e sociale non solo nazionale, e riflette forse più di altri istituti le complessità e le contraddizioni della fase attuale.

Questo nuovo contesto richiede di sottoporre a verifica prima ancora che le forme regolative, la funzione stessa della retribuzione e la efficacia delle sue fonti legislative e contrattuali. L'aumento delle diseguaglianze e della povertà non solo dei cittadini ma dei lavoratori, sottopone a un test senza precedenti la capacità della retribuzione di garantire la sufficienza del reddito, minacciata dalla nuova economia, a milioni di lavoratori, a quelli più colpiti dalla precarietà ma anche a strati sempre più vasti di lavoratori standard una volta parte del ceto medio. Tale sfida mette in primo piano la funzione della retribuzione come strumento di prevenzione e di contrasto della povertà avvicinandola agli istituti tipici del welfare.

Per altro verso, e all'estremo opposto, la retribuzione è sollecitata a diversificarsi per fronteggiare le trasformazioni produttive indotte dalle tecnologie specie digitali e dalla competizione globale, assumendo forme variamente legate alla produttività e alimentando prestazioni in forma di benefits aziendali, o ancora ricercando parametri di misura diversi da quelli tradizionali adatti alle nuove modalità di lavoro agile, senza luogo e senza tempo.

Le trasformazioni del contesto competitivo mondiale e le tecnologie digitali che danno nuova fisionomia e urgenza a questi versanti della questione retributiva, investono anche la tradizionale funzione redistributiva della retribuzione e le modalità con cui essa è svolta dalle sue fonti regolatrici, legge e in particolare contrattazione collettiva nei suoi diversi livelli, centrali e decentrati.

---

<sup>1</sup> Vedi [www.congressoAidlass2018.it](http://www.congressoAidlass2018.it).

I tre temi accennati sono i principali snodi critici con cui oggi si presenta la questione retributiva, che vanno trattati nella loro specificità per definirne in modo circostanziato i termini e le possibili opzioni regolative.

Ma il fatto che tali diverse criticità risalgono a determinanti comuni sollecita una ricerca ulteriore, che qui si può solo accennare, diretta ad analizzare le loro relazioni reciproche e a favorire una riflessione sulla possibile evoluzione delle forme e delle funzioni della retribuzione.

## **2. Strumenti per il contrasto ai salari eccezionalmente bassi: salario minimo legale e contrattazione collettiva.**

La costituzione italiana, nel sancire il diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro e sufficiente ai bisogni del lavoratore e la sua famiglia, non prende posizione sugli strumenti necessari per garantire i minimi salariali. Non vi è niente che escluda un possibile intervento legislativo in materia, né che faccia concludere per una riserva a favore della contrattazione collettiva come da tempo confermato dalla Corte Costituzionale.<sup>2</sup>

Peraltro nel dibattito alla costituente è presente la preoccupazione, ricorrente fino ad oggi, che una legislazione sui minimi salariali possa svuotare l'azione contrattuale; anche per questo un emendamento a favore di tale legislazione doveva essere respinto nel dibattito tra i costituenti.

D'altra parte è alquanto diffuso fra gli stessi costituenti una concezione della contrattazione collettiva che porta a ridurre il peso della legge come strumento di determinazione del salario. Con la consacrazione costituzionale della figura del contratto collettivo *erga omnes*, esso appare il naturale strumento per la fissazione dei minimi di trattamento retributivo di applicazione generale e, nello stesso tempo, adeguati alla realtà produttiva dei diversi settori).<sup>3</sup>

Questa posizione si inserisce in una concezione generale del nostro ordinamento sindacale improntata a una logica fortemente autonomistica resistente a interventi legislativi soprattutto nei rapporti collettivi.<sup>4</sup>

Questo orientamento, unico nel panorama europeo, ha radici profonde nella nostra storia sociale e politica. Per quanto riguarda la materia della retribuzione e dei minimi retributivi si ricollega a motivi specifici che

---

<sup>2</sup> C. Cost. 106/1962, v. P. Pascucci, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, relazione a Congresso AIDLASS, 2018.

<sup>3</sup> Vedi la ricostruzione di M. Magnani, *Il salario minimo legale*, RIDL, 2010, I, p. 776 ss.; e ID, *Problemi giuridici del salario minimo legale nell'ordinamento italiano*, Giurisprudenza It., 2015, p. 750 ss.; ID, *Salario minimo*, in Treccani, *Il Libro dell'anno del diritto*, 2015, p. 375 ss.

<sup>4</sup> Cfr. già T. Treu, *Sub art. 36, Commentario alla Costituzione*, a cura di Scialoja, Branca, Zanichelli, *Foro Italiano*, 1979, p. 76 ss.

differenziano le nostre vicende da quelle della maggior parte degli altri paesi.

È significativo che fin dalle prime elaborazioni teoriche, risalenti addirittura ai coniugi Webb, la previsione di un salario minimo legale doveva avere la funzione di garantire una tutela adeguata a settori e categorie di lavoratori privi di copertura sindacale, o più generalmente a settori in cui le tariffe salariali fossero "eccezionalmente basse" rispetto a quelle degli altri impieghi (così si esprime il Trade Board Act inglese del 1909). Non diversamente la convenzione OIL 26 del 1928 faceva obbligo agli Stati che la ratificassero di fissare livelli minimi di salario nei settori, in primis allora il lavoro a domicilio, ove mancassero norme efficaci per la determinazione dei salari e questi fossero eccezionalmente bassi. Così le versioni successive della normativa internazionale ribadiscono che l'obiettivo della legislazione sui minimi salariali deve essere il contrasto alla pratica di stabilire retribuzioni eccezionalmente basse.<sup>5</sup>

Questo obiettivo ha trovato riscontro nella evoluzione storica della legislazione sui minimi che originariamente si è sviluppata in contesti di relazioni sindacali ed economiche deboli, e anche in seguito ha trovato specifico motivo di intervento soprattutto in sistemi caratterizzati da strutture di contrattazione collettiva decentrata con copertura contrattuale diseguale, operando così a compensazione della carenza dell'autotutela collettiva.

I paesi con sistemi di relazioni industriali forti e con contrattazione centralizzata e buona copertura negoziale, dalla Germania, ai paesi scandinavi, all'Italia, hanno sentito meno il bisogno di questa compensazione, e non a caso sono quelli che hanno resistito di più all'introduzione di una legislazione sui minimi salariali.

D'altra parte è significativo che la legislazione di molti paesi ha sostenuto in vario modo l'azione sindacale e specificamente il contratto collettivo riconoscendogli efficacia giuridica non solo fra le parti, ma anche *erga omnes*. Nel caso italiano com'è noto questa funzione di sostegno alla contrattazione per la parte retributiva è stata esercitata, in assenza di una legislazione attuativa dell'articolo 39 Cost. dalla giurisprudenza applicativa dell'articolo 36, secondo cui la retribuzione equa dovuta secondo il precetto costituzionale va parametrata sui livelli retributivi stabiliti dai contratti collettivi nazionali.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> M. Magnani, *Il salario minimo legale*, loc. ult. cit.

<sup>6</sup> Cfr. fra i tanti T. Treu, *Sub art. 36*, cit., p. 8 ss.; C. Zoli, 1996, *Retribuzione (impiego privato)*, DDP, comma XII; p. 411; M. Magnani, *Il salario minimo legale*, cit., p. 776; M. Persiani, *La retribuzione fra legge, autonomia collettiva e determinazione giudiziale*, Quaderni ADL, 1998, 2, p. 81 ss.; e da ultimo P. Pascucci, *La giusta retribuzione oggi*, cit.

Il successo di tale orientamento giurisprudenziale, che si è consolidato nonostante la precarietà del suo fondamento giuridico e la non univocità delle sue applicazioni, doveva allontanare la prospettiva di un intervento legislativo sui minimi. Inoltre la diffusione della contrattazione collettiva di categoria favorita dalla legislazione di sostegno degli anni '70 confermava la efficacia del metodo contrattuale come strumento prioritario di garanzia delle condizioni economiche e di reddito dei lavoratori.

### **3. Casi italiani di salario legale.**

È peraltro significativo che anche in Italia, come nei paesi ricordati ad alto tasso di copertura contrattuale collettiva, un intervento legislativo sui salari si sia reso necessario in settori marginali o esterni al sistema di relazioni industriali: anzitutto per il lavoro a domicilio e poi con modalità e per motivi diversi, per il lavoro dei soci di cooperativa, più di recente per le collaborazioni coordinate e continuative (in altri paesi denominate lavori economicamente dipendenti) e infine con modalità diverse per i lavoratori distaccati.<sup>7</sup>

Queste disposizioni applicano, sia pure con varianti e in modo non sistematico, l'impostazione sopra ricordata secondo cui l'intervento legislativo si giustifica per la necessità di contrastare i salari particolarmente bassi e quindi va orientato a settori e tipi di lavoro difficilmente raggiungibili dal sindacato e dalla contrattazione collettiva e quindi più esposti al rischio di vedersi imporre livelli retributivi al di sotto degli standard di sufficienza.

Questa logica è stata accettata anche dai sindacati italiani evidentemente sul presupposto che alcune categorie di lavoratori fossero difficilmente raggiungibili dall'azione sindacale. Ma il consenso sindacale si spiega perché questi interventi non fissano un salario legale interprofessionale tarato su livelli minimi come viene usualmente inteso il salario minimo legale nella maggior parte dei paesi che l'hanno adottato, ma rinviano ai diversi livelli salariali fissati dai contratti collettivi nazionali, dando loro efficacia generale. Per questo l'intervento legislativo non presentava alcun rischio di interferire nelle dinamiche contrattuali, anzi le rafforza supplendo alle carenze dell'azione sindacale.<sup>8</sup>

Senonché le recenti evoluzioni del mercato del lavoro, non solo in Italia, hanno mostrato come i bassi salari, spesso nettamente inferiori ai

---

<sup>7</sup> M. Magnani, *Il salario minimo legale*, cit., p.790 ss. e ID, *Salario minimo*, cit., p. 377.

<sup>8</sup> L'unica eccezione che configura un vero salario minimo è quello fissato per il lavoro accessorio pagato tramite voucher. Cfr. A. Pandolfo, *Il contratto di prestazione occasionale e il libretto familiare*, in M. Lai, A. Pandolfo, P. Passalacqua, L. Ricciardi, *Il lavoro autonomo, il lavoro agile, il lavoro occasionale*, Ed. Lavoro, 2017, p. 39 ss.; A. Consolini, *Cosa sono e come funzionano le prestazioni di lavoro occasionale?*, 10.12.2018, [www.Lavorosi.it](http://www.Lavorosi.it).



minimi negoziati collettivamente, si sono diffusi al di là delle aree del lavoro atipico, e sono presenti nelle categorie storiche del lavoro dipendente, in particolare fra i lavoratori occupati nei settori più deboli del mercato del lavoro: piccole imprese, giovani, donne, lavoratori con bassa istruzione, immigrati. Per di più il fenomeno dei lavoratori poveri si è rivelato non transitorio né limitato al periodo della crisi economica, ma legato a caratteristiche strutturali della domanda e dell'offerta di lavoro.<sup>9</sup>

#### **4. La diffusione del lavoro povero e le debolezze della contrattazione collettiva.**

I dati recenti confermano come un aspetto significativo della debolezza dell'attuale sistema di fissazione dei salari sia appunto la difficoltà della contrattazione collettiva di garantire retribuzioni sufficienti alla generalità dei lavoratori. Inoltre tali dati registrano non solo una significativa dispersione dei minimi tabellari presenti nei principali contratti collettivi nazionali e la presenza di alcuni contratti con minimi particolarmente bassi, ma anche la presenza di una quota non irrilevante di lavoratori la cui retribuzione è inferiore agli stessi minimi tabellari del settore.<sup>10</sup>

Le dimensioni del fenomeno dei sottosalari sono variamente stimate dalle diverse fonti, ma la maggior parte di queste mostrano che circa il 20% dei lavoratori con contratto di lavoro dipendente a orario pieno sono pagati meno dei minimi contrattuali, con consistenti distanze da questi minimi, specie in settori con elevato numero di occupati.<sup>11</sup>

Le distanze sono mediamente più elevate nei servizi (nel settore immobiliare sono stimate al 35,1%, nel commercio al 24%, nel settore

---

<sup>9</sup> Le dimensioni e i motivi della crescita dei *working poors* sono ampiamente commentati da C. Lucifora, *Il salario minimo: contrattazione, salari, produttività, diseguaglianze o minimo legale?*, in C. Dell'Aringa, C. Lucifora, T. Treu, (a cura), *Il Mulino, Arel*, 2017, p. 415 ss.; e già ID, nel *Rapporto sul mercato del lavoro*, CNEL 2014, [www.Cnel.it](http://www.Cnel.it); A. Garnero, *Quanti lavoratori senza salario minimo*, [www.lavoceinfo.it](http://www.lavoceinfo.it) 15.5.2013. Vedi anche le rilevazioni ISTAT, *Rapporto 11 dicembre 2018, Anni 2014-2016*, che segnalano la crescente dispersione delle retribuzioni nel settore privato, che variano da 8 € percepiti dal 10% dei dipendenti a più bassa retribuzione, a 21 € e più dal 18% delle posizioni a più alta retribuzione, e inoltre rilevano che la retribuzione dei nuovi rapporti di lavoro conclusi nel 2016 registrano una retribuzione di 9.99 € più bassa del 18.4% rispetto a quella dei rapporti in essere che è di 12.25 €.

<sup>10</sup> C. Lucifora, *Il salario minimo*, cit., p. 425 ss.; A. Garnero, *Quanti lavoratori senza salario minimo*, [www.lavoceinfo.it](http://www.lavoceinfo.it), 13.05.2013, e ID, *Minimi salariali all'italiana. Alti ma non rispettati*, [www.lavoceinfo.it](http://www.lavoceinfo.it), 21.07.2017; v. T. Treu, *Il salario minimo: limiti della supplenza giurisprudenziale e prospettive*, in *Giurisprudenza Italiana*, n.3, 2015; e già C. Lucifora, *I working poors. Un'analisi dei lavoratori a basso reddito dopo la crisi*, in *Rapporto Cnel sul mercato del lavoro*, 2013-2014, [www.CNEL.it](http://www.CNEL.it).

<sup>11</sup> Cfr. oltre gli autori cit., M. Martone, *Retribuzione e struttura contrattuale*, cit., p. 31 ss., citando dati di Bankitalia.

alberghiero ristorazione turismo al 21,41%) e in agricoltura (ove la distanza è del 25 6%), mentre sono più contenute nella maggioranza dei settori manifatturieri.

È da notare che tali deviazioni rispetto agli standard contrattuali minimi si realizzano non solo con il ricorso ad accordi collettivi in deroga ai contratti nazionali, che si riscontra specie in periodi di crisi, ma soprattutto nei casi in cui le imprese, specie in assenza di rappresentanze sindacali aziendali, pagano retribuzioni inferiori ai minimi contrattuali ai lavoratori più deboli, meno qualificati e inquadrati ai livelli più bassi. Ed è altrettanto significativo che i settori a bassa produttività, comprese alcune categorie della manifattura e dei servizi, riportano una percentuale non trascurabile di lavoratori (il 23%) pagati meno del valore di un voucher, che è di 9€ per ora lavorata (dato che rappresenta un esempio di salario minimo legale) (Dl. 24.4.2017).

Le difficoltà della contrattazione di regolare efficacemente le condizioni di lavoro a cominciare dalla retribuzione sono tali da mettere in discussione la fiducia nella capacità dei sindacati di continuare a essere autorità salariale. E sono la manifestazione di una crisi generale del sistema di relazioni industriali che è stata solo aggravata dalla grande recessione economica scoppiata nel 2008. Come si diceva, l'indebolimento delle relazioni industriali è legato sia a fattori strutturali, la competizione internazionale e le nuove tecnologie che hanno trasformato le forme del lavoro e dell'impresa, sia a interventi della legislazione di molti paesi di deregolazione dei rapporti e del mercato del lavoro che ha modificato il contesto istituzionale in cui operano le relazioni industriali in senso sfavorevole alle organizzazioni dei lavoratori.<sup>12</sup>

Nello specifico tali fattori hanno accelerato le spinte al decentramento produttivo e contrattuale, indebolendo il ruolo della contrattazione nazionale e *multiemployer* che è stata tradizionalmente lo strumento principale di governo e di difesa delle retribuzioni. Per altro verso hanno contribuito al declino della sindacalizzazione e indebolito la capacità del

---

<sup>12</sup> L'impatto di tali fattori sul presente e sul futuro delle Relazioni industriali e della contrattazione è oggetto di valutazioni diverse, spesso opposte: cfr. fra i tanti G.P. Cella, *Difficoltà crescenti per le relazioni industriali europee e italiane*, Stato e Mercato, I, 2012; M. Carrieri, T. Treu, *Le relazioni industriali, italiane ed europee: innovazioni da completare e convergenze da affinare*, in M. Carrieri, T. Treu (a cura), *Verso nuove relazioni industriali*, Il Mulino, 2013; M. Carrieri, P. Feltrin, *Al Bivio*, Donzelli, 2016, p. 175; ss. Una visione particolarmente pessimistica sul futuro delle relazioni industriali e più in genere sul modello sociale è nel noto saggio di L. Baccaro, C. Howell, *The trajectories of neoliberal transformation*, Cambridge Univ. Press, 2018; e la mia relazione al Congresso mondiale ISLSSL di Torino, sett. 2018, Trasformazione del lavoro, [www.ISLSSLTorino2018.org](http://www.ISLSSLTorino2018.org), e in WP Massimo D'Antona, IT, 373/2018.

sindacato, sia nelle sue strutture centrali come in quelle aziendali di controllare le modalità e i risultati del decentramento.

## **5. Misure di contrasto ai bassi salari: legge e contratto.**

Per questi motivi il contrasto ai bassi salari non può limitarsi a interventi specifici, su singoli aspetti della dinamica contrattuale e salariale, ma richiede interventi sui vari snodi critici del sistema di relazioni industriali. È tuttora significativo che la crescente erosione dei meccanismi contrattuali di tutela dei salari ha convinto la maggior parte degli esperti e degli operatori della necessità di rafforzare le tutele dei lavoratori, anche con una legislazione sui minimi salariali

Va notato che le confederazioni sindacali, mentre hanno confermato la loro contrarietà a un salario minimo legale, hanno avanzato una proposta alternativa che la distingue dalle precedenti richieste di *erga omnes*. Essa non propone infatti di estendere per legge la efficacia dell'intero contenuto dei contratti collettivi, ma di operare solo sulla parte salariale, o meglio sui livelli salariali di base fissati dai contratti di categoria, prendendoli a riferimento come garanzia salariale minima per le varie categorie e qualifiche di lavoratori. Tale operazione potrebbe giustificarsi come attuazione del principio di retribuzione proporzionale e sufficiente sancito dall'art. 36 Cost. e così potrebbe evitare obiezioni ex art. 39 Cost.

Se si volesse dare seguito alla proposta confederale occorrerebbe peraltro individuare le componenti che definiscono i salari di base da estendere *erga omnes*. Tale questione è risolta nei diversi contratti nazionali in modo tutt'altro che uniforme. Tanto è vero che si connette con il tema del ruolo salariale del contratto collettivo, che è oggi al centro delle controversie fra le parti a proposito della struttura contrattuale.

È di tutta evidenza che tale proposta è diversa da una legislazione sui salari minimi come configurata nella maggior parte dei paesi europei. Il salario minimo legale è di norma fissato in una unica misura standard, cioè non differenziata per settore né tanto meno per qualifiche. Semmai può presentare variazioni per territorio o per gruppi di lavoratori, per esempio è fissato in misura ridotta per i giovani e per gli apprendisti. Viceversa l'estensione *erga omnes* della parte salariale dei contratti collettivi nazionali comporterebbe salari legali differenziati per i diversi settori e per le diverse qualifiche/categorie. La differenza fra i due approcci è evidente non solo sul piano normativo, ma anche quanto agli effetti economici sulle dinamiche salariali e sugli equilibri della struttura contrattuale.

I due meccanismi di tutela non sono fra loro incompatibili; anzi la loro coesistenza si può giustificare anche alla stregua della nostra normativa costituzionale riconoscendo alla legislazione sui minimi la funzione di specificare il principio di sufficienza e alla contrattazione collettiva quella di

attuare il principio della proporzionalità del salario alla qualità e quantità del lavoro.

Del resto la coesistenza dei due strumenti, legge e contratto, è confermata dall'esperienza di molti paesi. La più recente e significativa per l'Italia è l'esperienza della Germania federale, ove a fronte delle difficoltà registrate anche dalla contrattazione di quel paese di garantire standard salariali sufficienti ai lavoratori marginali (i cosiddetti mini Jobs) il legislatore ha adottato una normativa sui minimi salariali fissandoli a 8,5 €.

## 6. L'esperienza tedesca.

Inoltre a complemento di questo intervento il legislatore tedesco è intervenuto sulle modalità dell'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi, abolendo la percentuale di presenza sindacale minima necessaria per attivare la procedura di estensione dei contratti collettivi, ritenendo a tal fine sufficiente che la dichiarazione *erga omnes* sia di interesse pubblico.<sup>13</sup>

La prima applicazione del salario minimo nel sistema tedesco ha confermato la utilità dello strumento per la protezione dei lavoratori a basso salario e per limitare i danni del decentramento contrattuale e delle clausole di *opting out* che stavano riducendo l'efficacia degli standard negoziati a livello nazionale specie in settori a bassa produttività e a bassa presenza sindacale.

D'altra parte tale esperienza sembra confermare le indicazioni delle ricerche comparate e della letteratura economica secondo cui l'introduzione del salario minimo per legge non intacca il ruolo della contrattazione nazionale. Questa mostra di poter sopravvivere accanto ai minimi e anzi può essere rafforzata dal fatto che le retribuzioni dei lavoratori più deboli e più difficili da organizzare sono già coperti dal minimo legale.<sup>14</sup>

Peraltro ricerche di alcuni anni fa hanno rilevato che nei paesi ove i salari minimi sono fissati dalla contrattazione (in Italia in particolare) i minimi risultano mediamente più alti rispetto ai paesi in cui vige un salario minimo legale; tuttavia una quota significativa di lavoratori (poveri) non risulta coperta dagli effetti della contrattazione collettiva. Ciò significa che un livello elevato dei minimi salariali contrattati più che un successo della

---

<sup>13</sup> Cfr. M. Fuchs, *La contrattazione collettiva in Italia, vista con occhiali tedeschi*, LD, 2016, p. 929; e T. Schulten R. Bispinck, *Decentralisation of German Collective Bargaining. Experiences from Metal Industry and Retail Trade*, contenuto nel rapporto a cura di M. Leonardi e R. Pedersini, *Multi-employer bargaining under pressure. Decentralisation trends in five European Countries*, ETUI, Brussels, 2018.

<sup>14</sup> C. Lucifora, *Salario minimo*, cit., p. 432.

contrattazione collettiva sembra evidenziare una debolezza nei confronti dei lavoratori a basso salario.<sup>15</sup>

Tale indicazione risulta tanto più significativa oggi, a fronte della crescente debolezza rilevata nella contrattazione di quasi tutti i paesi. Di tale debolezza e della conseguente carenza di tutele per ampi gruppi di lavoratori sembrano aver tenuto conto i sindacati tedeschi per superare la resistenza all'introduzione in quel paese di un salario minimo legale.

L'esperienza dei paesi che hanno introdotto da tempo un minimo salariale legale dimostra che anche gli effetti di spiazzamento dell'occupazione attribuiti a tale misura sono molto contenuti se non addirittura positivi nel medio periodo.<sup>16</sup>

Le stesse esperienze internazionali insegnano peraltro che il successo di interventi legislativi sui salari minimi dipende dalla struttura di tali minimi, dal livello e dai meccanismi di adeguamento. Quanto alla struttura nei paesi europei il salario minimo legale è essenzialmente intercategoriale, allineato su categorie marginali proprio per non scavalcare la contrattazione (di categoria).<sup>17</sup> In questi paesi il livello del compenso orario minimo legale oscilla fra il 50 e il 60% dei salari medi contrattuali, ma con ampie differenze fra paesi (che vanno da un minimo di 589 € in Portogallo a un massimo di 1440 € in Germania e 1900 € in Lussemburgo).<sup>18</sup>

Un livello elevato rischierebbe di spiazzare la domanda di lavoro per le fasce più deboli (giovani e persone con bassa qualificazione) la cui occupazione ha già pesantemente risentito della crisi.

Un aspetto critico dell'introduzione di un salario minimo riguarda i giovani (15-18 anni) e gli apprendisti; è per tali lavoratori che possono manifestarsi i più gravi effetti di spiazzamento sull'occupazione e di disincentivo alla formazione.<sup>19</sup> Per questo molti paesi prevedono salari minimi inferiori per giovani e apprendisti.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> A. Garnero, *Quanti lavoratori senza salario minimo*, cit.

<sup>16</sup> C. Lucifora, *Salario minimo*, cit., p. 432.

<sup>17</sup> Cfr. per tutti M. Magnani, *Salario minimo*, cit., p. 379, e anche per riferimenti al quadro europeo M. Marocca, *Il salario minimo legale nel prisma europeo: prospettive per l'Italia*, DLRI, 2017, p. 338 ss.

<sup>18</sup> Cfr. i dati Eurostat 2018.

<sup>19</sup> La giurisprudenza e la dottrina italiana sono concordi nel ritenere sulla base dell'art. 37 Cost. che il solo fattore dell'età non è sufficiente a giustificare differenze di trattamento che possono ritenersi legittime invece con apprendisti e contratti di lavoro formativi. Vedi anche per le altre citazioni M. Magnani, *Salario minimo*, cit., p. 380.

<sup>20</sup> A. Garnero, S. Scarpetta, *Regole per un salario minimo efficace*, [www.lavoceinfo.it](http://www.lavoceinfo.it), 26.08.2015, sulle differenze geografiche che si registrano soprattutto negli stati federali; v. M. Magnani, *Salario minimo*, cit., p. 375, che rileva come una differenziazione per aree geografiche mal si concilierebbe con il carattere universalistico del minimo legale.

Senonché per valutare anche a livello comparato le implicazioni della introduzione di un salario minimo legale occorre considerare gli equilibri complessivi del sistema in cui la legislazione viene applicata.

## **7. Salario minimo legale e giurisprudenza ex art. 36 Cost.**

Nel caso italiano va tenuto in conto in particolare il ruolo svolto dalla giurisprudenza applicativa dell'art. 36 della Costituzione in carenza di attuazione dell'articolo 39. Si è rilevato che a fronte di un tale quadro normativo in materia di salari, i giudici potrebbero applicare come parametro della giusta retribuzione il minimo legale e non più i livelli fissati dai contratti collettivi nazionali, che quindi giusta la loro natura privatistica, tornerebbero a vincolare solo le imprese associate e firmatarie degli stessi contratti. La conseguenza paventata è che il venir meno di questo vincolo giurisprudenziale possa aprire un varco alle imprese incentivandole ad uscire dalle loro associazioni e dal sistema contrattuale.<sup>21</sup>

Questa però non è l'unica conseguenza possibile della modifica normativa in ordine al comportamento dei giudici. Infatti l'introduzione di un minimo legale cambierebbe il quadro complessivo, evidenziando la distinzione fra la funzione dei minimi legali di contrasto ai salari bassi e al fenomeno dei *working poors*, e la funzione dei contratti collettivi di governare la scala salariale secondo le varie professionalità.

La modifica del quadro non potrebbe non essere accolta dalla giurisprudenza e potrebbe indurla a rivedere la propria posizione tradizionale, che ha applicato in modo congiunto il principio della sufficienza della proporzionalità alla qualità e quantità del lavoro<sup>22</sup> realizzando così una politica del diritto ibrida fra tutela dei minimi salariali e rafforzamento della scala salariale definita dalle parti.<sup>23</sup>

Un intervento legislativo sul salario minimo darebbe inoltre nuovo rilievo al criterio della sufficienza specificandolo e rafforzandolo con le sanzioni che ne presidiano la osservanza. Per ciò stesso verrebbe meno

---

<sup>21</sup> C. Dell'Aringa, *Dai minimi salariali ai salari di garanzia*, in C. Dell'Aringa, C. Lucifora, T. Treu, (a cura), *Salari, produttività*, cit., p. 444 ss.

<sup>22</sup> Anche M. Magnani, *Il salario minimo legale*, cit., p. 781, nota che la introduzione di un minimo legale intercategoriale non priverebbe di fondamento la giurisprudenza ex art. 36 Cost. "che avrebbe il compito di perseguire il trattamento retributivo ai livelli contrattuali standard". Analogamente P. Pascucci, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro*, cit., rileva che anche in presenza di tale normativa le imprese non avrebbero interesse a uscire dal sistema contrattuale, perché i minimi del contratto sarebbero comunque loro imposti *iussu iudicis* (p. 47)

<sup>23</sup> Così M. Magnani, *Il salario minimo legale*, cit., p. 782; L. Zoppoli, *L'art. 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, in *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, a cura di B. Caruso, C. Zoli, L. Zoppoli, Iovene, 1994, I, p. 127 ss.

l'urgenza di un intervento della giurisprudenza a garanzia dei minimi retributivi che i giudici hanno fin qui svolto proprio per l'assenza di una regolazione legale specifica. Non verrebbe meno invece l'esigenza di dare sostegno all'altro principio costituzionale quello di proporzionalità, perché la giusta retribuzione non può essere intesa solo nel senso di salario minimo, ma anche come compenso proporzionato alla qualità e quantità di lavoro.

A questa esigenza potrebbe essere chiamata a rispondere la stessa giurisprudenza che volesse continuare la propria opera di supplenza a fronte della debolezza manifestata dalla attuale contrattazione privatistica e della perdurante inattività legislativa in tema di efficacia generale dei contratti.

In realtà nella maggior parte dei paesi europei la risposta a tale esigenza è stata data dal legislatore con l'attribuzione variamente regolata di una efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi.

## **8. Efficacia erga omnes della parte salariale dei contratti collettivi.**

Come si è detto la analisi comparata conferma che minimi salariali legali e contratti collettivi efficaci *erga omnes* del lavoro sono due strumenti che possono combinarsi utilmente.

La proposta delle confederazioni sindacali sopra ricordata intende rafforzare questo secondo strumento di tutela di cui il nostro sistema è da sempre carente, anche se la efficacia generale è attribuita solo alla parte retributiva dei contratti collettivi per non incorrere nell'ostacolo storico della articolo 39 Cost.<sup>24</sup>

L'approvazione di una proposta del genere allineerebbe almeno in parte il nostro ordinamento sindacale a quelli dei paesi europei, rafforzando quello strumento contrattuale da sempre centrale nel nostro sistema, ma che ora è sempre meno in grado di svolgere la sua funzione di tutela delle retribuzioni. Anche per questo aspetto verrebbe meno la ragione per una

---

<sup>24</sup> Questa tecnica di estensione limitata alla parte retributiva dei contratti è stata utilizzata dal legislatore nei casi sopra ricordati, ed è stata dichiarata costituzionalmente legittima dalla Corte Cost. con la sentenza n. 51 del 2015, con riferimento ai soci lavoratori. Vedi commenti in M. Martone, *Retribuzione e struttura della contrattazione collettiva*, cit., p. 33 ss. e P. Pascucci, *La giusta retribuzione, oggi*, cit. La Corte giustifica tale conclusione ritenendo che il riferimento al CCNL ufficiale è un rinvio a un parametro esterno per determinare il trattamento economico e non un meccanismo di estensione *erga omnes* del contratto; di qui la sua compatibilità con l'art. 39 Cost. Cfr. i commenti di G. Orlandini, *Legge contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 58/2015 e 178/2015 della Corte Costituzionale*, *Lavoro Diritto*, 2018, n.1, p. 9 ss., p. 16 ss., secondo il quale la valutazione della Corte, nonostante qualche riferimento al settore specifico della cooperazione, ha valore generale e quindi è applicabile anche ad altri settori.

supplenza giurisprudenziale in materia di equa retribuzione, anche essa anomala nel quadro europeo.

Le indicazioni qui prospettate, pur se sostenute da esempi stranieri di successo, devono peraltro fare i conti con resistenze radicate nella nostra storia. Del resto anche le soluzioni normative raggiunte nei paesi europei hanno dovuto subire non pochi aggiustamenti nel tempo per reagire a spinte contrastanti e all'evoluzione del quadro economico sociale.

Nel caso tedesco la decisione di introdurre il salario minimo legale e il consenso sindacale al riguardo sono maturati progressivamente, via via che gli stessi sindacati hanno verificato le difficoltà della loro azione contrattuale di contrastare il diffondersi dei lavoratori poveri e riscontrando che le spinte al decentramento pregiudicavano l'efficacia dell'iniziativa sindacale anche nei settori una volta forti. Ed è significativo che l'intervento del legislatore abbia agito su entrambi i piani, sia con la legislazione sui minimi per sostenere i salari bassi, sia rafforzando l'efficacia delle procedure per estendere *erga omnes* i contratti collettivi.

Il sistema tedesco ove la estensione dei contratti collettivi non è automatica, ma condizionata e adattabile, ha dimostrato di poter reagire positivamente alle mutate condizioni del contesto delle relazioni industriali. Per questi motivi è stata ritenuta preferibile alla estensione automatica dei contratti collettivi propria del nostro art. 39 della Costituzione, il quale è stato criticato anche per la sua rigidità.

## **9. Una sperimentazione limitata del salario minimo legale?**

La proposta di introdurre anche nel nostro ordinamento un compenso orario minimo era stata inserita nella legge delega del cd Jobs Act (l. 183/2014) che ne prevedeva la applicazione in via sperimentale e limitatamente ai settori non regolati da contratti collettivi nazionali di lavoro. Tali limiti, introdotti per ridurre le preoccupazioni delle parti sociali, non sono valsi a ridurre le opposizioni a questa parte della delega che è rimasta inattuata.

Le esigenze che indurrebbero a riprendere in considerazione il tema non sono tuttavia venute meno come si è ampiamente documentato, anche se le incertezze del presente quadro politico rendono più che mai ardue le previsioni.

In ogni caso eventuali proposte in materia dovrebbero tenere conto delle indicazioni comparate e delle osservazioni fin qui svolte e quindi suggerire un approccio sperimentale e limitato nelle dimensioni come quello ipotizzato nella legge delega. La formulazione usata in quel testo ne riduce di molto la portata, perché è difficile individuare settori totalmente privi di presenza contrattuale.



Ma questo è già oggi il caso dei lavori su piattaforma digitale, non si tratta solo dei riders su cui è concentrata l'attenzione con le trattative sindacali in corso al Ministero del lavoro, ma di tutti i lavoratori intermediati in varie forme che hanno caratteristiche incerte spesso intermedie fra il lavoro autonomo e il lavoro dipendente.

Non a caso fra le prime tutele applicate in vari paesi per via legislativa o giurisprudenziale a questi lavoratori sono proprio i minimi salariali.<sup>25</sup> Questo è un tipo di lavoro nuovo che è destinato a diffondersi con caratteristiche ancora indefinite ma con esigenze di tutela soprattutto per alcuni standard minimi fra cui in primis quelli salariali. Queste stesse caratteristiche rendono difficile una loro organizzazione su base collettiva e una rappresentanza da parte dei sindacati, anche a fronte di sforzi organizzativi e sociali più intensi di quanto si veda finora.

La possibile sperimentazione dei minimi salariali potrebbe allargarsi estendendola a quei settori e aree dove i contratti esistenti fossero di dubbia rappresentatività o addirittura conclusi da organizzazioni fantasma in competizione al ribasso con gli accordi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Analogamente potrebbero includersi nella sperimentazione quei settori in cui si verificasse che il tasso di copertura e di applicazione effettiva dei contratti nazionali scende sotto una certa soglia minima, o anche registrano diffusi tassi di evasione degli stessi minimi contrattuali.

La definizione di queste ultime ipotesi di intervento presenta evidenti difficoltà e andrebbe verificata attentamente fra le parti sociali e con l'INPS sulla base dei dati oggettivi circa i contenuti, la copertura dei contratti e la rappresentatività delle parti stipulanti. Del resto questo è il metodo applicato nella maggior parte dei paesi che hanno introdotto il salario minimo legale. Infatti le parti sociali sono state coinvolte in tutte le fasi della procedura, dalla verifica delle condizioni per adottare i minimi alla definizione sia dei livelli cui stabilirli i minimi sia dei casi e dei modi, per il loro aggiornamento nel tempo.<sup>26</sup>

La sperimentazione qui ipotizzata di un salario minimo non esclude la possibilità né la utilità di una estensione della parte salariale dei contratti collettivi, perché come si è visto anche dalle esperienze di paesi vicini i due strumenti lungi da escludersi reciprocamente si combinano nel rafforzare il sistema di tutela del salario con le due loro funzioni complementari di

---

<sup>25</sup> Cfr. in generale T. Treu, *Rimedi, tutele e fattispecie. Riflessioni a partire dai lavori della Gig Economy*, Lav. Dir., 2017, p. 367 ss.

<sup>26</sup> Cfr. per l'esempio tedesco M. Magnani, *Problemi giuridici del salario minimo legale*, cit., p. 755, che ricorda come esempio simile la commissione per la valutazione dell'equo compenso minimo nel lavoro giornalistico, che annoverava al suo interno oltre a rappresentanti del Min. del Lavoro e dello Sviluppo, le parti sociali e un rappresentante dell'Ordine dei giornalisti.

garantire sia una retribuzione sufficiente sia la sua proporzionalità alla qualità e quantità del lavoro espressa dai livelli retributivi contrattuali. Una eventuale estensione della parte salariale dei contratti non sarebbe vincolata all'automatismo dell' *erga omnes* come configurato dall' art 39 Cost. e potrebbe seguire utilmente l'esempio tedesco di una estensione graduata, legandola a condizioni minime di presenza sindacale e di attività contrattuale nel settore di riferimento da verificarsi con procedure partecipate.<sup>27</sup>

Una condizione del genere è richiesta per evitare che sia riconosciuta efficacia generale a condizioni negoziate da attori privi di radicamento nel settore e che quindi non hanno sufficiente esperienza né legittimità per concordare le regole e i trattamenti da imporre a tutti i dipendenti e a tutte le imprese presenti nel settore.

Ma per seguire una simile strada occorrerebbe risolvere la questione critica da troppo tempo aperta di come misurare la rappresentatività sindacale e datoriale nonché di come individuare gli ambiti contrattuali di riferimento.

## Parte II

### 10. Il precario stato di salute della contrattazione collettiva italiana.

L'analisi fin qui svolta, ha indicato come l'urgenza di un intervento legislativo in tema di minimi salariali si leghi alle crescenti difficoltà del sindacato e della contrattazione collettiva di svolgere la propria funzione storica di autorità salariale. In effetti questa è la manifestazione più evidente di una crisi generale dei sistemi di relazioni industriali e della loro ridotta capacità dei rapporti sociali e di lavoro di resistere alle pressioni dei mercati.

L'esperienza comparata mostra come le reazioni dei vari sistemi nazionali a queste pressioni siano differenti in dipendenza non solo delle condizioni economiche del singolo paese, ma anche delle sue istituzioni, in particolare per quanto qui interessa degli assetti delle relazioni industriali.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Così anche A. Garnero, *Il futuro dei contratti collettivi*, [www.lavoce.info.it](http://www.lavoce.info.it), 26.01.2018, che ritiene opportuno non estendere l'efficacia dei contratti collettivi in maniera automatica ma basarla su una valutazione degli effetti economici e sociali che ne derivano, da operarsi consultando le parti interessate, e con l'intervento di un comitato indipendente (che potrebbe essere proprio il "redivivo" CNEL).

<sup>28</sup> Cfr. in generale T. Treu, *Introduzione* a M. Carrieri, T. Treu, (a cura), *Verso nuove relazioni industriali*, cit., p. 1 ss.; e da ultimo la mia relazione al Congresso ISLSSL di Torino, cit.

Le analisi degli economisti mostrano che la questione salariale, segnalata in particolare dal fatto che i salari crescano troppo lentamente, è un problema di molti paesi, ma che in Italia assume particolare gravità per le debolezze strutturali del nostro sistema: insufficienti investimenti, ridotte dimensioni delle imprese, scarsa qualificazione della forza lavoro (che contribuiscono a una perdurante bassa produttività) alto tasso di disoccupazione e di inattività, che riduce il potere contrattuale dei lavoratori.

È in questo contesto che vanno visti il ruolo delle relazioni industriali e lo stato di salute della contrattazione collettiva.

L'argomento è oggetto di accese polemiche teoriche e politiche, ma anche di approfondite analisi comparate, da ultimo quella dell'*Employment Outlook 2018* dell'OCSE. Tale analisi mostra come la capacità della contrattazione collettiva di incidere sulle condizioni dei lavoratori e sul funzionamento del mercato del lavoro, dipenda da vari fattori: non solo dal grado di copertura dei contratti collettivi, ma anche dal livello, centrale o decentrato, ai quali la contrattazione collettiva si svolge, e dal coordinamento delle condizioni di lavoro, in particolare dei salari, definite ai vari livelli e quindi dal grado di flessibilità del sistema.<sup>29</sup>

Il sistema italiano si caratterizza fra quelli a più alta copertura contrattuale: secondo i dati generalmente presentati i contratti nazionali nella maggioranza dei settori, coprirebbero fra l'80 e l'85% delle imprese e di dipendenti.<sup>30</sup> Un simile tasso di copertura si spiegherebbe per il fatto che il nostro sistema contrattuale, pur essendo privo di un meccanismo per riconoscere efficacia generale ai contratti, è sostenuto oltre che da una buona tenuta del sindacato, da vari strumenti che hanno esteso gli effetti dei contratti collettivi oltre l'ambito delle parti stipulanti; *in primis* all'articolo 36 della Costituzione, secondo l'interpretazione ormai consolidata della giurisprudenza.

Senonché, le indicazioni di questi dati trovano sempre meno riscontro nella realtà, perché la presenza di quegli strumenti di sostegno dei contratti collettivi nazionali, non ha impedito una progressiva erosione della loro capacità di garantire adeguata protezione alle condizioni di lavoro, e in particolare ai livelli dei salari. Lo dimostrano le dimensioni crescenti dei lavoratori pagati meno del minimo contrattuale e anche per questo a rischio di povertà.

L'indebolimento del sistema contrattuale è anche segnalato dalla tendenza alla proliferazione dei contratti collettivi nazionali che si è

---

<sup>29</sup> *Employment Outlook 2018*, p. 10 ss.; e già *Employment Outlook 2017*, p. 126 ss. e p. 152 ss.; in particolare sui vari tipi di coordinamento delle dinamiche salariali e sui loro effetti.

<sup>30</sup> *Employment Outlook 2017*, cap. 4, p. 137; A. Garnero, *Il futuro dei contratti collettivi*, cit.

accelerata in modo del tutto anomalo negli ultimi anni. Il numero dei contratti nazionali depositati presso il CNEL è cresciuto da poco più di 300 nel 2009, una misura già elevata, a quasi 900 nel 2018.<sup>31</sup>

Questa vera e propria giungla contrattuale è un riflesso fra l'altro di un'anomala frammentazione delle rappresentanze sia sindacali sia datoriali; e ha accresciuto per tutti gli operatori la incertezza delle regole e la loro capacità di tenuta, che secondo la loro natura privatistica, si basa sulla estensione e sulla stabilità del consenso degli attori stipulanti.

L'inadeguatezza del sistema si dimostra soprattutto nei settori più deboli e a bassa sindacalizzazione; dove si manifestano i più gravi casi di sottosalario e di violazione degli standard anche fondamentali di trattamento. Per altro verso la frammentazione delle regole rende più incerta la stessa capacità della giurisprudenza di individuare parametri contrattuali da prendere a riferimento per indicare la retribuzione sufficiente e proporzionata. Tanto più perché, come testimoniano i dati dell'archivio Cnel, la moltiplicazione delle sigle sindacali e datoriali e la conseguente competizione fra di esse, hanno portato spesso alla coesistenza di più contratti collettivi nel medesimo ambito di riferimento.<sup>32</sup>

## **11. I costi della mancanza di regole sulla rappresentatività degli attori negoziali: dumping e altro.**

Tale pluralismo di attori e di contratti collettivi, va bene oltre la fisiologica manifestazione della libertà sindacale e genera fenomeni di dumping contrattuale attuato da sigle sindacali e datoriali di scarsa rappresentatività, allo scopo di ottenere trattamenti al ribasso rispetto agli standard previsti dai contratti stipulati dagli attori comparativamente più rappresentativi.

L'incertezza sui criteri della rappresentatività ha costi economici, non tutti completamente percepiti; il più immediato è che essa stimola una concorrenza al ribasso fra contratti e fra attori negoziali. Tale concorrenza alimenta il fenomeno dei lavoratori poveri e incide anche sulle loro prospettive previdenziali, perché riduce la base retributiva utile per il calcolo della pensione in deroga alla norma di legge (dl. 9 ottobre 1989/338 art. 1) per cui tale base non può essere inferiore ai minimi retributivi

---

<sup>31</sup> Vedi dati e commenti in *Rapporto sul mercato del lavoro 2018*, a cura di Marco Biagiotti, Sandro Tomaro, Larissa Venturi, in [www.CNEL.it](http://www.CNEL.it).

<sup>32</sup> Vedi i dati dell'archivio Cnel, cit. I motivi e lo studio di questa proliferazione di contratti sono analizzati da G. Olini, *Invertire la tendenza della proliferazione dei contratti nazionali di lavoro*, in C. Dell'Aringa, C. Lucifora, T. Treu, *Salari, produttività*, cit., p. 487 ss.

stabiliti dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative.<sup>33</sup>

La mancanza di regole implica costi di sistema più generali, in quanto alimenta anche una concorrenza sleale fra le imprese e favorisce l'aumento della conflittualità sociale e l'incertezza nei rapporti economici.

Una ricerca di Claudio Lucifora<sup>34</sup> condotta su un campione rappresentativo di imprese di lavoratori desunto dai modelli UNIEMENS dell'Inps, ha valutato la dimensione degli accordi non rappresentativi riscontrandone l'aumento negli anni recenti coincidente con l'aumento dei contratti nazionali depositati presso il Cnel. Il numero di questi accordi non rappresentativi e di quelli considerati meno rappresentativi dall'Inps è ancora in media relativamente contenuto, fra il 2 e il 4%, ma è in crescita specie in alcuni settori dei servizi, come ad esempio nei trasporti e nella logistica. Il gap salariale stimato da questa ricerca rispetto ai contratti nazionali maggiormente rappresentative va dal 2% all'8%.<sup>35</sup>

Questa anomalia del nostro assetto contrattuale, che è stata definita "una vera deriva",<sup>36</sup> dipende come si è detto dalle debolezze strutturali della nostra economia. Ma le distorsioni manifestate negli ultimi anni sono enfatizzate anche dalla mancanza di regole sui punti cruciali di governo delle nostre relazioni industriali, a cominciare dai criteri di rappresentatività delle parti sindacali e datoriali che intervengono come attori nei processi negoziali.

Il nostro sistema ha funzionato relativamente bene nonostante la fragilità delle sue regole ma si rivela sempre meno adatto a reggere alle turbolenze della economia, alle ricorrenti tensioni fra le confederazioni sindacali e ai rapporti difficili con le parti imprenditoriali.

## **12. I limiti degli accordi sulle regole e la necessità di un intervento legislativo.**

Le regole perfezionate negli accordi interconfederali più recenti hanno corretto solo in parte tale anomalia, perché gli accordi confederali partecipano della natura privatistica dei nostri contratti e quindi non

---

<sup>33</sup> Le implicazioni della norma sono esplicitate dalla circolare n.3/2018 dell'ispettorato nazionale del lavoro. Vedi i commenti di M. Faioli, *Il Sole 24Ore*, 13 marzo 2018 e T. Treu, *Il patto della fabbrica e il ruolo del CNEL*, in *Guida al lavoro*, 4 maggio 2018; A. Tursi, *Retribuzione, previdenza, welfare: nuove variazioni sul tema*, relazione a Congresso AIDLASS, 2018.

<sup>34</sup> Presentata al CNEL il 29 novembre 2018, vedi il sito [www.CNEL.it](http://www.CNEL.it).

<sup>35</sup> Secondo i dati del rapporto sul mercato del lavoro del CNEL 2018, gli accordi in deroga sono 3640, di cui oltre il 38% riguardano il salario.

<sup>36</sup> P. Sestito, *Riforma della contrattazione: fra rischi di deflazione e gap di competitività*, in C. Dell'Aringa, C. Lucifora, T. Treu (a cura), *Salari, produttività*, cit., p. 388 ss.

vincolano tutti gli attori, anzi vengano contestati proprio dalle organizzazioni protagoniste della fermentazione contrattuale e della contrattazione al ribasso.

Per questo è cresciuta la convinzione che qualche intervento legislativo, sia pure leggero e di sostegno, sia necessario per rafforzare la tenuta delle regole concordate si sta diffondendo sia fra i giuristi sia fra le parti sociali, comprese quelle tradizionalmente contrarie a una legislazione in materia sindacale.

È significativo che i più recenti accordi interconfederali non solo nel settore industriale - in particolare il T.U. del 10.1.2014 -, contengono un'esplicita apertura a un intervento legislativo sulla rappresentatività, non solo dei sindacati dei lavoratori, ma per la prima volta anche delle associazioni datoriali, sia pure accompagnando tale apertura con la precisazione che la legge dovrebbe essere di sostanziale recepimento di quanto definito contrattualmente dalle parti.

Il riconoscimento della necessità di estendere la misura della rappresentatività anche alle parti datoriali, è particolarmente importante in quanto la frammentazione associativa specie nei settori dei servizi, è cresciuta anche e spesso soprattutto sul versante dei datori di lavoro. Questo perché le trasformazioni produttive e la accresciuta concorrenza fra le imprese hanno contribuito a differenziare gli interessi e i comportamenti delle varie imprese anche nelle tematiche contrattuali e sindacali.<sup>37</sup> L'adozione di criteri di rappresentatività anche per le organizzazioni datoriali, servirebbe a razionalizzare sia il panorama associativo sia le forme e i contenuti contrattuali, superando, come si esprime il testo sindacale citato, "condizioni di monopolio o di arbitrio estranei a un moderno sistema di relazioni industriali".

Sono convinto che la definizione di criteri condivisi per la misurazione della rappresentatività delle parti, su cui anche il Cnel è impegnato,<sup>38</sup> è una condizione necessaria per evitare interventi legislativi improvvisi e in ogni caso è utile per fornire elementi affinché tale intervento non sia invasivo, ma rispettoso dell'autonomia collettiva.

---

<sup>37</sup> Il tema ha attratto l'attenzione crescente anche nella nostra dottrina: v. A. Lassandari, *Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali*, DLRI, 1, 2017, p. 1 ss.; V. Papa, *Verso una rappresentanza misurata? Strumenti e metodi di misurazione della rappresentatività datoriale*, DLRI, 2017, p. 21 ss.; M. Vitaletti, *Rappresentanza datoriale e contratti collettivi nazionali. Riflessioni intorno al modello francese*, DLRI, 2017, p. 49 ss.; M. Le Friant, *La misurazione della rappresentatività datoriale: una riforma difficile ma necessaria*, DLRI, 2017, p. 67 ss.; P. Albin, *A proposito di rappresentatività datoriale*, DLRI, 2, 2017, p. 265 ss.; M. Forlivi, *La rappresentatività datoriale: funzioni, modelli, indici di accertamento*, in LD, 2018, p. 521 ss.

<sup>38</sup> Cfr. L. Bellardi, *Riforma del sistema contrattuale e ruolo del CNEL*, ne *L'Annuario del lavoro*, 2018, p. 197 ss.

Inoltre la identificazione delle parti titolate a negoziare perché più rappresentative, permetterebbe di rafforzare il contrasto ai "contratti pirata", facendo leva sulla normativa esistente, in particolare sull'articolo 1) del decreto legge 9 ottobre 1989/338 secondo cui la retribuzione da prendere come base per i contributi previdenziali, non può essere inferiore a quella fissata dei contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative sul piano nazionale, e nel caso di pluralità di contratti per la stessa categoria, non minore di quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative nella categoria (articolo 2 comma 25 legge 28/8/1995, n. 549).

Il Cnel, al cui interno sono presenti le maggiori organizzazioni rappresentative delle parti, è intenzionato a promuovere la più ampia condivisione possibile fra questi soggetti sui criteri di misurazione della rappresentatività sindacale e datoriale, anche al fine di individuare fra i tanti contratti presenti nel suo archivio quelli che possono servire da riferimento per l'applicazione delle norme di legge sopra ricordate. L'intesa confederale fra CGIL, CISL, UIL e Confindustria del 9 marzo 2018 (il cd. Patto della Fabbrica) affida al Cnel due compiti rilevanti: quello di effettuare una precisa ricognizione sia dei perimetri della contrattazione collettiva di categoria sia dei soggetti stipulanti i contratti nazionali dei diversi settori per verificare la effettiva rappresentatività sulla base di dati oggettivi.<sup>39</sup>

### **13. La definizione dei perimetri contrattuali.**

Una analisi parallela in corso al Cnel, che è essenziale per dare certezza alle parti e per rendere applicabili gli stessi criteri di rappresentatività, riguarda la definizione dei perimetri o confini delle categorie entro le quali va misurata la rappresentatività delle singole organizzazioni stipulanti.

La ricerca dovrà procedere dalla ricognizione, già in corso, dei perimetri definiti dalle parti dei contratti in vigore. Ma la validità di tali perimetri dovrà confrontarsi con le trasformazioni degli assetti economici e produttivi che stanno alterando le categorie tradizionali, in modo meno profondo nella manifattura e più marcato in molti settori dei servizi. La crescente mutevolezza dei confini fra settori, una volta stabili, si riscontra anche in sistemi di relazioni industriali più regolati del nostro, come quello tedesco. L'esperienza di tale ordinamento mostra la impraticabilità di interventi legislativi rivolti a definire d'autorità i confini fra settori e categorie contrattuali. Anzi tentativi in tale direzione sono stati ritenuti illegittimi

---

<sup>39</sup> T. Treu, *Il patto della fabbrica ed il ruolo del CNEL*, in *Guida al lavoro*, 4 maggio 2018.

dalla Corte costituzionale tedesca, in quanto contrari ai principi di libertà sindacale e di autonomia contrattuale costituzionalmente riconosciuti.<sup>40</sup>

La definizione dei confini contrattuali è condizione indispensabile per permettere il funzionamento ordinato del sistema contrattuale, anche quando questo operi in regime "privatistico" come è attualmente in Italia. Tale definizione diventa tanto più necessaria quando sia prevista l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, come indica lo stesso art. 39 Cost., ultimo comma.<sup>41</sup>

In tal caso si tratta di ricercare la soluzione che possa contemperare meglio una delimitazione univoca dei perimetri contrattuali con il principio di libertà sindacale.

La soluzione del sistema tedesco è interessante, perchè il legislatore ha evitato di intervenire con una definizione generale dei confini fra le categorie (ritenuta non legittima dalla Corte Cost. tedesca), ma ha stabilito che, nel caso di sovrapposizione di diversi contratti applicabili agli stessi ambiti, si applichi il contratto stipulato dal sindacato che nelle singole aziende ha la maggioranza degli iscritti fra i dipendenti. Una simile soluzione ha passato il vaglio della Corte tedesca in quanto considerata necessaria per assicurare uno svolgimento ordinato e collaborativo delle relazioni sindacali e ritenuta meno invasiva della libertà sindacale rispetto alla precedente.

In effetti questo è vero. Ma tale formula, a mio avviso, non è priva di controindicazioni: se generalizzata potrebbe portare a una applicazione a "macchie di leopardo" degli stessi contratti collettivi a seconda della distribuzione delle presenze sindacali nelle aziende; un risultato che ne sconsiglia la adozione nel nostro sistema.

Per questo la ricerca del consenso fra le parti resta la via principale per la definizione di questo delicato aspetto delle relazioni contrattuali; e la condivisione dei criteri è essenziale per evitare conflitti giurisdizionali fra organizzazioni che in altri paesi – in particolare anglosassoni – si sono

---

<sup>40</sup> M. Fuchs, *La contrattazione collettiva, in Italia*, cit., p. 933 ss.; e per riflessioni sul caso italiano, M. Magnani, *Riflessioni sulla misurazione della rappresentanza datoriale nell'ordinamento statale e intersindacale*, W.P. M. D'Antona, IT, 376/2018, p. 5.

<sup>41</sup> E' opinione comune nella dottrina italiana che la nozione di categoria cui fa riferimento l'art. 39 Cost. non è dettata dalla legge, ma è fissata dagli stessi contratti collettivi. Ma la giurisprudenza fa ancora ricorso all'art. 2070 del Cod. Civ. che riprende una nozione oggettiva di categoria, riferendola alla "attività effettivamente esercitata dall'imprenditore". Senonché il criterio dell'attività, a causa delle trasformazioni degli attuali sistemi produttivi, è ormai poco univoco per determinare i confini fra i vari settori economici e quindi i perimetri da imporre ai contraenti. Per questo anche il richiamo contenuto nel cd. *Patto della fabbrica* (9 marzo 2018) all'obiettivo di "garantire una più stretta correlazione fra CCNL applicato alla reale attività di impresa" (n.4, lett. a) non può avere valore assoluto; tanto è vero che non vale a risolvere le incertezze in atto sui confini e quindi va verificato fra le parti alla stregua della mutevole realtà dei contesti produttivi.



rivelati deleteri per la stabilità e per il buon funzionamento del sistema contrattuale.

Al fine di favorire la ricerca di tali criteri il Cnel intende predisporre una procedura bilaterale, che permetta alle parti di verificare la appropriatezza degli ambiti contrattuali nei vari momenti storici e di stabilire le modalità con cui eventualmente modificarli. Tale procedura dovrebbe prevedere modi e tempi della verifica, facendo carico alle parti che richiedono il cambiamento degli assetti esistenti di motivarne le ragioni, (ad esempio modifiche della struttura produttiva e occupazionale del settore, innovazioni tecnologiche comportanti una nuova configurazione delle attività comprese nell'ambito contrattuale) e di indicare ambiti più appropriati e di dimensione adeguata, tale da non condurre a una frammentazione ulteriore del sistema contrattuale. L'iter procedurale seguito dalle parti potrebbe essere monitorato dal CNEL in funzione di conciliatore- arbitro.

#### **14. La vexata quaestio dei rapporti tra diversi livelli contrattuali: confronti internazionali.**

La regolazione dei rapporti fra diversi livelli contrattuali, centrali e decentrati, è una materia controversa non solo in Italia e oggetto di diverse valutazioni delle analisi comparate; tanto più che la regolazione ricevuta dal passato, sia essa di fonte legislativa o contrattuale, nel nostro come in altri paesi provvisti di relazioni industriali pluraliste, è oggi messa in discussione dalle stesse modifiche del contesto economico sociale che hanno alterato tutti i tratti dei sistemi di relazioni industriali e di diritto del lavoro.

Nei paesi come l'Italia provvisti di due livelli di contrattazione, nazionale e decentrata, in particolare aziendale, i rapporti fra questi due livelli sono entrati in tensione a causa delle tendenze comuni a molti paesi verso il decentramento produttivo e verso la valorizzazione della contrattazione decentrata.<sup>42</sup>

Il cambiamento del contesto ha influito anche sugli accordi fra i vertici confederali delle due parti, che hanno perso continuità ed efficacia e su quelli fra le stesse parti confederali e potere pubblico, che sono spesso cessati del tutto, perché la maggior parte dei governi anche di diversi

---

<sup>42</sup> G. P. Cella, *Quale futuro per la contrattazione collettiva?*, DLRI, 2016, p. 217 ss.; M. Carrieri, *Un coordinamento bilanciato della contrattazione*, Quaderni Rass, Sind., 2016; P. Marginson, *La contrattazione coordinata in Europa. Da una erosione incrementale a un attacco frontale?*, Quaderni Rass. Sind., 2016; M. Martone, *Contribuzione e struttura contrattuale*, cit.; P. Tosi, *Gli assetti contrattuali fra tradizione e innovazione*, ADL, 3, 2013; R. Pedersini, S. Leonardi, *Tendenze recenti del decentramento contrattuale nell'Europa continentale*, in Quaderni Rass. Sindacale, 2017, p. 53 ss.

orientamenti hanno visto di poter fare a meno del consenso sindacale senza subire significativi danni.<sup>43</sup>

Ma è il contratto nazionale quello più direttamente colpito dalle pressioni del nuovo contesto nazionale e internazionale. Infatti, l'allargarsi della competizione globale ha alterato il campo di azione nazionale dei sindacati e delle relazioni industriali, mettendo in discussione soprattutto la funzione, attribuita fin dalle origini al contratto nazionale di categoria, di "togliere i salari dalla concorrenza". Questa funzione si è indebolita nella misura in cui i mercati dei prodotti si sono integrati a livello sovranazionale così da ridurre l'interesse delle imprese, specie quelle più esposte alle pressioni competitive, a seguire regole comuni. Inoltre è cresciuta l'esigenza delle aziende non solo di contenere i salari, ma di modificare gli istituti normativi e organizzativi previsti dal contratto nazionale, in dipendenza sia delle politiche pubbliche dei vari paesi sia delle strutture produttive dei diversi settori.

I confronti internazionali presentati dall'Ocse<sup>44</sup> offrono al riguardo indicazioni significative che precisano, e in parte correggono, analisi precedenti della stessa organizzazione. Secondo l'ultimo rapporto i sistemi coordinati, compresi quelli caratterizzati da un decentramento organizzato, sono correlati con migliori risultati occupazionali, maggiori tassi di occupazione, minore disoccupazione, anche di giovani donne e lavoratori poco qualificati, minore dispersione salariale e minori diseguaglianze rispetto ai sistemi totalmente decentrati; mentre i sistemi caratterizzati da prevalente centralizzazione e privi di strumenti di coordinamento presentano performance intermedie.<sup>45</sup>

Il tipo di assetto contrattuale produce effetti differenziati anche sulla dispersione salariale, che si presenta più accentuata nei sistemi privi di contrattazione collettiva o dove le aziende stabiliscono unilateralmente le condizioni di lavoro; al contrario la dispersione salariale è in media minore fra i lavoratori che sono coperti da una contrattazione collettiva nazionale di settore. D'altra parte i sistemi contrattuali centralizzati caratterizzati da un alto grado di copertura della contrattazione, tendono ad essere associati a una minore dinamica della produttività. Quest'ultimo risultato sembra dovuto alla mancanza di flessibilità che la centralizzazione del sistema contrattuale induce nella regolazione dei rapporti di lavoro nell'impresa; mentre al contrario un più stretto coordinamento dei sistemi decentrati non risulta avere effetti negativi sulla produttività.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> T. Treu, *Introduzione*, in M. Carrieri, T. Treu (a cura), *Verso nuove relazioni industriali*, cit.

<sup>44</sup> *Employment Outlook 2018*, p. 10 ss. e già *Employment Outlook 2017*, p. 126 ss.

<sup>45</sup> Per altro verso il *wage premium* per i lavoratori coperti da contrattazione è maggiore nei sistemi decentrati, *Employment Outlook*, 2018, p. 19.

<sup>46</sup> OECD, *Employment Outlook 2018*, p.21.

Queste esperienze comparate forniscono indicazioni importanti che possono essere utili anche per l'analisi delle recenti vicende della contrattazione in Italia e delle sue prospettive.

### **15. La struttura contrattuale italiana: un caso di coordinamento debole e i suoi rischi.**

In Italia, come in altri paesi europei, la tendenza verso il decentramento contrattuale, è stata favorita dal legislatore, sia pure con provvedimenti di diversa portata:<sup>47</sup> dalla norma più drastica dell'art.8 della legge 148/2011, che delega alla contrattazione aziendale e territoriale un'ampia facoltà di deroga sia alle disposizioni dei contratti nazionali sia alle norme di legge, all'articolo 51 del decreto 81 /2015, che riconosce alla contrattazione decentrata pari statuto giuridico e pari competenza rispetto al contratto nazionale nelle materie in cui la legge attribuisce poteri regolatori alla contrattazione, e infine alle leggi di stabilità del 2016 (l. 208/2015) e 2017 (l. 232/2016), che incentivano fiscalmente la contrattazione dei premi di produttività e del welfare aziendale e occupazionale.

Le parti sociali sono impegnate fin dal patto sociale del 1993 a regolare i rapporti fra i livelli contrattuali, con l'obiettivo di definire consensualmente le modalità e limiti del decentramento, secondo il modello del decentramento organizzato e controllato dal livello nazionale.

Ma nonostante da allora si siano ripetuti vari tentativi in tale direzione con ripetuti accordi confederali diretti a precisare il coordinamento fra i due livelli,<sup>48</sup> le regole che ripartiscono gli ambiti rispettivi della contrattazione centrale e decentrata sono rimaste largamente inapplicate; non solo per la mancanza di sanzioni adeguate ma per la scarsa capacità o volontà delle organizzazioni centrali di controllare effettivamente l'attività negoziale decentrata, in particolare ma non solo per gli aspetti salariali. Cosicché la nostra struttura contrattuale presenta non pochi scostamenti dal modello previsto, e si caratterizza come un sistema di coordinamento debole. In particolare è largamente disattesa la regola secondo cui la parte fissa della retribuzione, andrebbe definita solo a livello nazionale e la parte retributiva

---

<sup>47</sup> Cfr. tra i tanti F. Guarriello, *Legge e contrattazione collettiva in Europa*, in DLRI, 2017, spec. p. 111 ss.; T. Treu, *La contrattazione collettiva in Europa*, DRI, 2018, p. 371 ss.; M. Martone, *Retribuzione e struttura della contrattazione collettiva*, cit., spec. parte II, § 2.2. e 2.7.; M. Pallini, *Le relazioni industriali in Italia: verso un sistema di contrattazione collettiva fortemente decentrato?*, [www.fondazionegiuseppegera.it](http://www.fondazionegiuseppegera.it), 2016.

<sup>48</sup> Vedi la raccolta con commenti di M. Faioli, *Protocolli e accordi sulla rappresentatività e la contrattazione. Quadro della situazione al 2018*, in *Rapporto Cnel sul mercato del lavoro 2018*, [www.CNEL.it](http://www.CNEL.it)

variabile, sarebbe da contrattare solo a livello aziendale; cosicché aumenti di natura fissa compaiono sia nel salario nazionale che in quello aziendale.

Peraltro come è noto, la contrattazione aziendale raggiunge una percentuale ancora contenuta della moltitudine delle piccole aziende presenti nella nostra economia. Le stime danno percentuali diverse a seconda delle dimensioni aziendali; l'indagine del Cnel e Istat (2016) indica una diffusione della contrattazione in meno del 20% delle imprese italiane (considerando le imprese sopra i 10 dipendenti la percentuale cresce al 36%).<sup>49</sup> Di qui il rilievo ricorrente rivolto al nostro sistema "two-tier" secondo cui il contratto collettivo nazionale occupa ancora uno spazio eccessivo sfruttando quasi tutta la capacità di pagare delle aziende e riducendo gli spazi della contrattazione decentrata sui salari compresa la quota dei salari legati a risultati di produttività e redditività.<sup>50</sup>

Il rischio di tale assetto di coordinamento debole è che esso raccolga il peggio e non il meglio dei due sistemi estremi, centralizzato e decentrato, rendendo i salari sia rigidi nelle ipotesi di crisi sia incapaci di adattarsi all'andamento della produttività. Si è anche rilevato come la rigidità salariale indotta da questo assetto non sia necessariamente favorevole alla riduzione delle diseguaglianze retributive e alla stabilità dell'occupazione, ma possa anzi favorire l'aggiustamento dei costi dell'impresa piuttosto che sul lato dei salari su quello dell'occupazione con la riduzione delle ore lavorate e con l'aumento del lavoro temporaneo.<sup>51</sup> Per altro verso la rigidità dell'assetto contrattuale avrebbe contribuito, specie nelle fasi iniziali della crisi economica, a determinare aumenti salariali superiori alla dinamica dei prezzi e della produttività.<sup>52</sup>

## **16. Ribilanciare il rapporto fra contrattazione nazionale e accordi aziendali.**

Per questo motivo nel dibattito recente fra gli esperti delle relazioni industriali è cresciuto il consenso che per superare tali criticità del nostro sistema contrattuale sia necessario ribilanciare il rapporto tra contratto nazionale e contrattazione aziendale, con l'obiettivo di allargare lo spazio

---

<sup>49</sup> Cfr. dati e commenti in M. Carrieri, *Migliorare il decentramento contrattuale*, in C. Dell'Aringa, C. Lucifora, T. Treu, *Salari, produttività*, cit., p. 470 ss.; e C. Dell'Aringa, *Dai minimi retributivi al salario di garanzia*, cit., p. 442.

<sup>50</sup> C. Dell'Aringa, *Dai minimi tabellari al salario di garanzia*, cit., p. 443 e ivi altre citazioni. T. Boeri, *Perverse effects of two-tier wage bargaining structures*, IZA World of labor 2015, p. 101; *ID*, *Salario minimo e decentramento*, [www.lavoceinfo.it](http://www.lavoceinfo.it), 18.07.2005.

<sup>51</sup> C. Lucifora, *Il salario minimo*, cit., p. 403.

<sup>52</sup> La dinamica salariale è stata sostenuta attraverso la crisi economica fino al 2015 anche perché i contratti collettivi nazionali sono stati firmati in base ad attese di inflazione più alta di quella poi verificatasi. P. Sestito, *Riforma della contrattazione*, cit., p. 388 ss.; ma il trend si è rovesciato dopo il 2016.

di questa preservando nel contempo il ruolo del contratto nazionale. Anche fra le parti sociali si è manifestata una crescente condivisione sulla necessità di rafforzare la contrattazione decentrata con una corrispondente maggiore allocazione del salario a questo livello contrattuale.

Tale convergenza è tanto più significativa, in quanto la contrattazione aziendale viene valorizzata decentrando le parti come fattore di competitività e come volano di sviluppo economico e sociale. Inoltre il richiamo comune non è solo alla necessità di riscrivere le regole formali della struttura contrattuale, ma anche di promuovere una nuova concezione delle relazioni industriali, per cui esse possano contribuire a tutti i livelli, in particolare a quello decentrato, alla crescita della ricchezza e al benessere delle imprese e delle persone.<sup>53</sup>

Per dare corso a questo diverso assetto delle relazioni industriali, in particolare del rapporto tra i due livelli contrattuali, si sono avanzate varie proposte che si sono tradotte anche in esiti contrattuali diversi.

### **17. Il salario di garanzia e le clausole di *opting out*.**

Una soluzione, adottata anzitutto nel contratto dei dirigenti industriali e poi ripresa in particolare nel contratto dei metalmeccanici del 26 nov. 2016<sup>54</sup>, consiste nel mantenere al contratto collettivo nazionale la funzione di garantire minimi retributivi comuni a tutti i lavoratori della categoria ( il cosiddetto salario di garanzia che a differenza del salario minimo legale sarebbe differenziato a seconda dei vari livelli di inquadramento), nel contempo stabilendo che gli aumenti di tali minimi previsti dalla contrattazione nazionale siano pagati dalle imprese solo in assenza di un contratto aziendale, con la ulteriore precisazione che gli aumenti di natura fissa e continuativa concessi a livello aziendale possono essere assorbiti negli aumenti dei minimi tabellari fissati a livello nazionale.<sup>55</sup>

Al di là delle varianti di questa soluzione essa mira a correggere l'aspetto più critico del nostro modello, cioè l'effetto sommatoria degli aumenti salariali decisi i due livelli contrattuali che costringe l'azienda a pagare due volte.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> M. Carrieri, *Migliorare il decentramento contrattuale: come le parti affrontano questa sfida*, in C. Dell'Aringa, C. Lucifora, T. Treu, *Salari, produttività*, cit., p. 461 ss. che analizza i vari passaggi di questa ridislocazione degli orientamenti delle grandi organizzazioni, e ID, *Un coordinamento bilanciato della contrattazione*, in Quaderni Rass. Sindacale, 2016, p. 63 ss.

<sup>54</sup> Le valutazioni di tale contratto e delle sue implicazioni non sono univoche: vedi A. Maresca, *Il rinnov(ament)o del contratto collettivo dei meccanici: c'è ancora un futuro per il contratto collettivo nazionale di categoria*, DLRI, 2017, 4, p. 709 ss.; V. Bavaro, *Il contratto nazionale dei metalmeccanici 2016: una prospettiva sulle relazioni industriali italiane*, DLRI, 2017, p. 729 ss.

<sup>55</sup> C. Dell'Aringa, *Dai minimi tabellari al salario di garanzia*, cit., p. 446 ss.

<sup>56</sup> C. Dell'Aringa, op. ult. cit., p. 456 ss.

Una diversa proposta avanzata da chi ritiene poco prevedibile e di dubbia consistenza l'effetto di questo sistema di assorbimento,<sup>57</sup> è di definire margini più ampi e meccanismi più certi di *opting out* dal contratto collettivo nazionale, tali da permettere agli accordi aziendali di derogare e rimodulare complessivamente i trattamenti nazionali sia economici sia normativi. Quest'ultima soluzione implicherebbe un netto spostamento del baricentro della contrattazione collettiva verso il livello aziendale, permettendo di rispondere meglio in tale sede a quella genuina domanda di varietà che sta dietro all'attuale proliferazione di spesso fittizie associazioni datoriali firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro e alle fughe datoriali dal sistema contrattuale. Ma in realtà, come rileva lo stesso proponente, una condizione essenziale per perseguire senza distorsioni questa strada è di definire meccanismi di verifica più sicuri degli attuali di quali siano i soggetti legittimati a negoziare in azienda, anche se non firmatari del contratto collettivo nazionale.

L'esigenza di definire criteri certi e condivisi di rappresentatività degli agenti negoziali si pone in realtà non solo a livello nazionale, ma sia pure in termini diversi, per le rappresentanze dei lavoratori in azienda.

Come si vede da (questa) rapida rassegna, la regolazione dei rapporti fra livelli contrattuali e delle modalità del decentramento contrattuale, continua ad essere una questione irrisolta non solo nel dibattito ma anche nella prassi negoziale, che infatti continua a essere differenziata nelle diverse categorie.

## **18. Il rebus della estensione della contrattazione aziendale e la contrattazione territoriale.**

Un elemento ulteriore di criticità consiste nel fatto che, nonostante le dichiarazioni delle parti a favore del decentramento contrattuale, la contrattazione aziendale continua ad essere limitata a una minoranza di imprese e non accenna a estendersi significativamente, neppure a seguito delle agevolazioni fiscali e contributive introdotte dalle recenti leggi di bilancio (v. dati Cnel). D'altra parte permane la resistenza delle associazioni datoriali, specie di Confindustria, a riconoscere in generale la contrattazione territoriale, che resta limitata ad alcuni settori dove è tradizionalmente praticata (agricoltura, edilizia, alcuni settori del terziario). Cosicché si è ritenuto che nella vasta aria delle piccole e medie imprese le

---

<sup>57</sup> P. Sestito, *Riforma della contrattazione: tra rischi di deflazione e gap di competitività*, cit., p. 392; vedi anche T. Boeri, *Salario minimo e decentramento della contrattazione*, [www.lavoceinfo.it](http://www.lavoceinfo.it), 18.07.2005.

nostre relazioni industriali si caratterizzano non come decentrate ma piuttosto con un caso di centralizzazione senza decentramento.<sup>58</sup>

D'altra parte un bilanciamento virtuoso fra i due livelli contrattuali, presupporrebbe che il secondo fosse più esteso di quanto avvenga oggi e che entrambi potessero svolgere funzioni specifiche e distinte nelle aree ove ciascun livello può meglio contribuire a migliorare il rendimento dell'intero sistema.<sup>59</sup>

L'importanza di una chiara ripartizione delle funzioni, salariali e non, fra i due livelli di contrattazione per garantire una buona organizzazione del decentramento contrattuale è ampiamente riconosciuta dalle parti. Tant'è che su questo punto esse si sono esercitate da anni; ma senza esiti soddisfacenti specie in materia salariale, come si è visto dalla incapacità di mantenere al contratto collettivo nazionale il ruolo di definire aumenti fissi della retribuzione e di riservare gli aumenti variabili alla contrattazione decentrata.

A fronte della inadeguatezza degli strumenti fin qui sperimentati, si è ipotizzata una strada diversa per migliorare il coordinamento del sistema contrattuale, che sia meno concentrata sui controlli centrali intesi a limitare il cambiamento e più attenta a favorire la sperimentazione di accordi innovativi su temi quali il miglioramento della qualità e dell'organizzazione del lavoro, valorizzando la capacità degli attori di muoversi in autonomia alla ricerca di soluzioni negoziali reciprocamente convenienti.

## **19. Un decentramento ben bilanciato e innovativo.**

Si tratterebbe di perseguire non un decentramento controllato, ma un sistema ben bilanciato in grado di costruire attorno al nucleo centrale del contratto collettivo nazionale una raggiera varia e articolata di esperienze decentrate, incluse quelle territoriali.<sup>60</sup>

La innovazione dei contenuti negoziali, a livello aziendale e nazionale, è stimolata dalla difficoltà di trovare spazi per accordi salariali in una fase di bassa o nulla inflazione e di crescita stagnante.

Questa difficoltà si è manifestata a pieno a partire dal 2016, una volta esaurito il ciclo dei contratti collettivi nazionali siglati sulla base di attese inflazionistiche più alte di quelle realizzatesi; e secondo previsioni autorevoli essa è destinata a protrarsi nel tempo su un orizzonte pluriennale esteso producendo una dinamica salariale alquanto

---

<sup>58</sup> M. Carrieri, *Migliorare il decentramento contrattuale*, cit., p. 472, il quale rileva anche una tendenza verso il decentramento sregolato, ovvero fatto dalle imprese senza applicazione o con forti deroghe del contratto nazionale.

<sup>59</sup> Così opportunamente M. Carrieri, *Migliorare il decentramento*, cit., p. 473.

<sup>60</sup> M. Carrieri, *Migliorare il decentramento contrattuale*, cit., p. 477, che parla di coordinamento orizzontale.

contenuta.<sup>61</sup> L'effetto dei fattori economici condizionanti i contenuti retributivi della contrattazione è riflesso infatti nei contratti recenti di vari comparti che hanno previsto in vario modo una riduzione della dinamica salariale.

Un esempio particolarmente significativo è l'ultimo contratto collettivo dei metalmeccanici che ha legato le *tranches* future di aumento dei salari monetari alla dinamica effettiva dei prezzi, compensando la ridotta quantità di tali aumenti con benefici di welfare in materia di previdenza e di assistenza sanitaria, nonché con il riconoscimento ai lavoratori del diritto a un monte ore di formazione.

Ma è soprattutto dai contenuti della contrattazione aziendale che si misura la capacità di innovazione delle relazioni industriali e quindi il senso del decentramento in atto nel sistema. Solo da un bilancio complessivo dei vari istituti negoziati in azienda si può valutare, al di là di pregiudiziali ideologiche e di schemi precostituiti, se tali istituti aziendali siano meglio capaci di contemperare gli interessi delle parti quali si esprimono nei luoghi di lavoro ovvero se gli accordi aziendali conclusi in presenza di rapporti di potere squilibrati avallino una prevalenza della razionalità aziendale sulle ragioni del lavoro con un peggioramento o con una crescente diseguaglianza nei trattamenti economici e normativi dei lavoratori.

Si tratta di un test particolarmente significativo e severo per il sindacato, anche perché nelle aziende più avanzate la contrattazione collettiva si trova a competere con un management innovativo nella predisposizione di condizioni di lavoro e di welfare e nella creazione di un clima relazionale capace di attrarre la fedeltà dei dipendenti.

## **20. L'innovazione in azienda: la retribuzione a risultato.**

I sistemi di retribuzione a risultato e le varie forme di welfare integrativo oggetto della recente incentivazione ad opera del legislatore, sono due contenuti negoziali particolarmente significativi per trarre un primo bilancio dell'esperienza italiana del decentramento.

Forme di retribuzione a risultato appartengono alla storia delle relazioni industriali, dai cottimi tradizionali che si riproducono con nuove modalità nei lavori della *Gig economy*, alle molteplici variante di premi legati a indicatori anche alquanto sofisticati di produttività e redditività aziendale fino a varie forme di *profit sharing* e azionariato dei dipendenti.

Queste forme retributive sono state sempre oggetto di valutazioni contrastanti, perché se da un lato possono stimolare la motivazione dei

---

<sup>61</sup> P. Sestito, *Riforma della contrattazione*, cit., p. 389.



lavoratori e contribuire a una gestione flessibile dei costi aziendali, dall'altra trasferiscono parte del rischio dell'impresa sugli stessi lavoratori.<sup>62</sup>

In realtà il significato e l'impatto di questi istituti retributivi incentivanti dipendono da fattori diversi: dal tipo di indicatori prescelti, dalla dimensione quantitativa della parte variabile rispetto a quella fissa della retribuzione, dal grado di influenza e di partecipazione dei lavoratori alla definizione e alla amministrazione degli stessi istituti.

Le tendenze al decentramento contrattuale ne enfatizzano la importanza e la criticità, perché è in sede aziendale che questi sistemi di retribuzione si sono maggiormente sviluppati. E la qualità delle relazioni fra le parti in azienda è l'elemento decisivo per determinarne gli esiti.

Le ricerche in materia confermano questo dato. Anzi specificano che la efficacia dei sistemi premianti rispetto agli obiettivi di promozione della produttività aziendale, non può valutarsi osservando solo il disegno e le dinamiche interne dei premi, ma deve tener conto del contesto complessivo.

Il contesto italiano presenta condizioni molto diversificate anche da questo punto di vista. Alcuni tratti storici del nostro sistema non sono favorevoli a uno sviluppo virtuoso degli incentivi salariali: così in particolare la cultura conflittuale di molti settori del sindacato, la divisione fra le varie organizzazioni, ora aggravata dalla frammentazione delle sigle, e la prassi consolidata di privilegiare aumenti salariali fissi rispetto a quelli variabili.

La normativa recente di incentivazione fiscale innova utilmente rispetto alle regole precedenti. Mentre queste non prevedevano condizioni e controlli per orientare l'uso effettivo degli incentivi, il sistema attuale (l. 208/2015 e 232/2016) individua indici precisi di produttività e redditività a cui condizionare la detassazione e prevede un sistema di monitoraggio per verificare se i parametri dichiarati dalle aziende richiedenti l'incentivo trovano riscontro nei fatti.

Il legislatore ha così posto alcuni presupposti per superare la prassi tradizionale degli aumenti retributivi fissi. Spetta ora alle parti della contrattazione di scegliere fra gli indici segnalati dalla legge, quelli che nel contesto aziendale sono più significativi per indurre un effettivo miglioramento qualitativo e quantitativo della produttività e alle stesse parti spetta di gestire le vicende applicative degli accordi sui premi perché da queste dipende l'efficacia e l'impatto delle scelte negoziate.

---

<sup>62</sup> Cfr. in generale T. Treu, *Le forme retributive incentivanti*, in RIDL, 2010, n. 4, p. 637 ss., P. Campanella, *Decentramento contrattuale e incentivi retributivi nel quadro delle politiche di sviluppo alla produttività del lavoro*, in WP M. D'Antona, IT, 185/2013; M. Gandiglio, *Partecipazione agli utili; azionariato dei dipendenti e salario di produttività: dialoghi con le aziende sulla partecipazione finanziaria*, in M. Carrieri, T. Treu, *Verso nuove relazioni industriali*, cit., p. 113 ss.

Il valore dell'esperienza legislativa si verificherà non solo dal rispetto delle procedure, ma soprattutto dalla capacità delle parti di gestire i loro rapporti con spirito collaborativo verso gli obiettivi segnalati dalla norma e più latamente per il miglioramento complessivo della qualità delle relazioni industriali e della vita aziendale.

Il sistema di monitoraggio previsto, che impegnerà il Ministero del lavoro in un compito inedito nella nostra tradizione, sarà importante per verificare l'andamento dell'esperienza e se del caso per modificarne i termini secondo le indicazioni emerse dalla prassi.

Le prime rilevazioni del Ministero segnalano che la detassazione del premio di risultato, ha ricevuto una buona accoglienza dalle parti. Nel periodo tra il maggio 2016 e il giugno 2018 sono circa 15.400 le imprese che hanno fatto domanda per avere la tassazione del premio, 88% in base a un accordo aziendale per un totale di 33.869 istanze e per circa 7 milioni di beneficiari nel biennio con un valore medio del premio annuo di 1291 € per beneficiario.<sup>63</sup> Sulla base di tali dati si è potuto ritenere che la detassazione ha contribuito ad alzare i salari di un consistente numero di lavoratori, anche se la platea delle aziende che fanno contrattazione integrativa non sembra essersi ampliata di molto nel tempo e rimane ridotta sulle percentuali minoritarie specie nelle piccole aziende.<sup>64</sup>

La contrattazione territoriale cui la legge permette di ricorrere per estendere i benefici fiscali anche alle piccole aziende prive di rappresentanze sindacali, è ancora più limitata di quella aziendale, ma si sta lentamente diffondendo e ha contribuito ad ampliare la platea dei beneficiari. Le domande presentate dalle PMI a seguito dell'adesione a un contratto territoriale sono pari a 5719 per quasi 2 milioni di lavoratori e con un premio di circa 800 €, inferiore a quello dei premi previsti dai contratti aziendali.<sup>65</sup>

Se tali dati rivelano la vitalità della contrattazione aziendale, confermano tuttavia che essa non solo ha ancora una estensione ridotta, ma presenta un impatto diseguale fra settori, fra tipi e dimensione di impresa e fra territori del paese.

---

<sup>63</sup> Vedi più diffusamente i dati presentati dal contributo INAPP di M. Centra, *La detassazione dei salari di risultato: le evidenze ricavate dal repository del Ministero del lavoro*, nel Rapporto del mercato del lavoro del Cnel e di M. Leonardi, *Le riforme dimezzate*, Egea, 2018, p. 60 ss.

<sup>64</sup> M. Leonardi, *Le riforme dimezzate*, Egea, 2018, p. 63.

<sup>65</sup> M. Leonardi, *Le riforme dimezzate*, cit., p. 67, il quale rileva che la norma ha cambiato anche i contenuti dei contratti territoriali, perché prima essi facevano riferimento a un parametro generico come il PIL regionale mentre oggi le singole aziende senza RSA possono ottenere il beneficio fiscale solo se si verificano gli indici di produttività/redditività misurati in azienda. V. anche F. D'Amuri, R. Nizzi, *I recenti sviluppi delle relazioni industriali in Italia*, Banca d'Italia, *Occasional papers*, 416, dec. 2017, p. 95 ss.

## 21. Il welfare aziendale e occupazionale.

Anche le forme di welfare integrativo di quello pubblico sono risalenti nel tempo in molti sistemi; ma hanno acquisito contenuti diversi e nuova rilevanza in anni recenti anche in conseguenza delle limitazioni intervenute nella sicurezza sociale pubblica e per altro verso del diffondersi fra i lavoratori di bisogni nuovi e personalizzati. In molti paesi, compresi quelli con un sistema consolidato di welfare pubblico, forme di benefits aziendali, unilaterali o contrattati, sono diventate una componente importante del sistema di protezione sociale. Cosicché questo sistema poggia ormai su due o più pilastri, oltre che su quello pubblico su un welfare collettivo e su una previdenza privata. Questi due pilastri hanno contribuito a mobilitare quote crescenti di spesa sociale privata destinate a soddisfare bisogni che in molti casi sarebbero destinati a rimanere insoddisfatti.

Le ricerche testimoniano che i benefits del welfare integrativo possono contribuire non solo al benessere dei lavoratori e alla produttività aziendale, ma, se adeguatamente diffusi e orientati, anche alla efficienza complessiva del sistema, in particolare con la promozione di una economia mista di servizi.

Nell'ordinamento italiano le prime esperienze di welfare aziendale si sono attivate per iniziativa unilaterale delle grandi aziende; e sono rimaste di origine unilaterale fino a tempi relativamente recenti, sia per il sostanziale disinteresse, se non per l'ostilità del sindacato a negoziare questa materia, sia perché la legislazione fiscale detassava in capo ai lavoratori i benefits aziendali unilaterali in quanto liberalità, mentre tassava come retribuzione le misure negoziate.

Tale paradosso, che evidentemente scoraggiava la contrattazione, è stato superato dalla recente normativa che condiziona le agevolazioni al fatto che le misure di welfare, come i premi, siano negoziate con il sindacato.<sup>66</sup>

Nella prima normativa del 2016 il sostegno è diretto alla contrattazione aziendale perché molti benefits si sono sviluppati essenzialmente in azienda e sono adatti alla dimensione dell'impresa. La normativa successiva (l. 232/2016) ha esteso l'incentivo anche a misure di welfare negoziate in sede nazionale. Di tale sostegno si sono avvalsi alcuni contratti nazionali, in primis quello dei metalmeccanici, che hanno introdotto istituti adatti alla dimensione nazionale come la previdenza e la sanità complementare.

---

<sup>66</sup> Cfr. la evoluzione di questa normativa in M. Leonardi, *Le nuove norme sui premi di produttività e il welfare aziendale*, in C. Dell'Aringa, C. Lucifora, T. Treu, *Salari, produttività*, cit., p. 361 ss.

Anche la innovazione legislativa a sostegno del welfare, come quella per i premi di produttività, è stata accolta positivamente dalle parti. Secondo i dati rilevati al 31 dicembre 2017 gli accordi aziendali contenenti misure di Welfare sono 5236 per un totale di 2.491 374 lavoratori beneficiari e per un valore annuo medio stimato pro capite di 1435€. Inoltre le misure di welfare si sono molto diversificate nei contenuti. Le misure di welfare si sono molto diversificate e vanno dalla previdenza e assistenza complementare fino alle varie forme di sostegno al reddito e alle misure di educazione dei figli, fino alla conciliazione fra vita e lavoro.

Agli accordi sul welfare si aggiungono 400 accordi di partecipazione agli utili per un totale di beneficiari di 1.057.403, e un valore medio di 1.348 euro, e inoltre 2.039 piani di partecipazione paritetici per un totale di beneficiari di 1.731.073 con valore medio pro capite annuo di 1.674 euro.<sup>67</sup>

È significativo che la normativa fiscale di sostegno è stata estesa a istituti quasi sconosciuti alla tradizione italiana come la partecipazione agli utili dei lavoratori, e che la stessa legge ha incentivato con un'agevolazione fiscale maggiorata rispetto a quella prevista per i premi di produttività la contrattazione di strumenti e di modalità di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nella organizzazione del lavoro.

Il coinvolgimento è previsto in relazione all'organizzazione del lavoro, ma tale riferimento è sufficientemente ampio per comprendere la gran parte delle questioni rilevanti sia per le organizzazioni di fabbrica e per produttività sia per la qualità dei rapporti di lavoro e per il benessere dei lavoratori.<sup>68</sup>

Questa normativa allarga gli incentivi fiscali rispetto alle originarie previsioni come una tecnica per così dire di interventi a formazione progressiva, il cui potenziale impatto è da verificare nel tempo. Ciò vale in particolare per il sostegno a istituti come premi e welfare che si prestano a essere gestiti in forma partecipativa e che possono ricevere stimolo dal coinvolgimento dei lavoratori nella loro impostazione e applicazione.

Tale scelta del legislatore tiene conto delle resistenze delle nostre parti sociali verso forme partecipative istituzionalizzate come quelle adottate in altri paesi europei, evitando di forzare tali resistenze con interventi di regolazione diretta e viceversa promuovendo la via contrattuale per introdurre forme partecipative variamente sperimentate con successo in alcune aziende italiane.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Cfr. M. Leonardi, *Le riforme dimezzate*, cit., p. 65 ss.

<sup>68</sup> Vedi le specificazioni del DM 25 marzo 2005 (art. 4) sulle modalità del coinvolgimento.

<sup>69</sup> Su tali esperienze cfr. M. Carrieri, P. Nerozzi, T. Treu. *La partecipazione incisiva*, Mulino, 2015, *Introduzione*, p.7, di M. Carrieri, P. Nerozzi; L. Pero, A. Ponzellini, *Un nuovo lavoro industriale fra innovazioni organizzative e partecipazioni incisive*, ivi, p. 45 ss.

Anche il potenziale impatto di queste misure sarà da verificare valutando i risultati via via riscontrati e adottando le correzioni che si rendessero necessarie sulla base dell'esperienza. Questa ha già evidenziato fra punti critici della contrattazione sui premi e sul welfare il fatto che, nonostante gli incentivi, tale contrattazione è distribuita in maniera diseguale fra le aziende e sui territori.

Il monitoraggio del Ministero dovrebbe essere accompagnato da un impegno diretto delle parti sociali nella valutazione dell'esperienza e dai suoi risultati le parti dovrebbero trarre gli elementi per verificare sia la qualità sia la dimensione di entrambi gli istituti premi e welfare anche al fine di correggerne le distorsioni e disequaglianze applicative. Si tratta di una sfida nuova per il Ministero e per le parti sociali che dovrebbero attrezzarsi con una specifica strumentazione in grado non solo di controllare gli adempimenti formali degli impegni presi ma anche di valutare la qualità dell'innovazione realizzata con questi istituti e di stimolarne la diffusione.

La qualità della contrattazione sulle retribuzioni a risultato si misura dalla loro capacità non solo di premiare effettivamente i contributi dei lavoratori alla competitività aziendale, ma anche di stimolare un coinvolgimento attivo dei lavoratori nella gestione con il pieno utilizzo degli strumenti incentivati dalla stessa normativa.

La valutazione delle misure di welfare richiede una analisi anche più esigente. Se le prime misure adottate da qualche azienda erano di portata limitata e rispondevano ai bisogni specifici dei lavoratori in aree non raggiunte dal welfare pubblico, cosicché non si poneva un problema di contrasto con il sistema statale, la crescita degli ultimi anni rende possibile tale contrasto; quindi richiede una selezione rigorosa delle priorità e dei limiti di sviluppo dei benefits collettivi al fine di evitarle il contrasto. Una valutazione condivisa di tali priorità e sul come dirigere le misure aziendali a bisogni delle persone non soddisfatti dal welfare pubblico è condizione necessaria affinché il welfare occupazionale integri le tutele di base garantite dal sistema pubblico e non sottragga risorse al funzionamento di questo.

Le esperienze comparate mostrano che i due pilastri del welfare pubblico e di quello occupazionale possono integrarsi utilmente, e che la loro integrazione dipende non solo dal disegno normativo che definisce i confini fra i vari istituti, ma da una applicazione monitorata e gestita con la partecipazione dei lavoratori beneficiari. Ora che il welfare occupazionale non è più un fenomeno di nicchia questa è la sfida principale delle parti

sociali che hanno da poco riconosciuto l'importanza sociale di questa loro attività e che devono attrezzarsi per gestirla efficacemente.<sup>70</sup>

Le informazioni acquisite sulla base del monitoraggio e dell'esperienza potranno fornire indicazioni utili anche per migliorare la qualità delle misure da adottare nella contrattazione. Le prime ricerche in argomento segnalano che le misure fin qui privilegiate sono spesso adottate in base a valutazioni contingenti prive di organicità e hanno contenuti ancora largamente tradizionali.<sup>71</sup>

Non mancano peraltro esperienze anche in Italia in cui una contrattazione guidata dalla regia delle parti e sostenuta dalla partecipazione dei lavoratori ha introdotto misure innovative, come servizi alle persone adatti alle diverse fasi della vita e forme di conciliazione fra lavoro e esigenze familiari e personali (orari flessibili, congedi parentali, periodi sabbatici, ecc.).

Lo sviluppo di tali istituti, sempre più rilevanti per il benessere delle persone, caratterizza le esperienze più avanzate di contrattazione e ha il vantaggio di non richiedere tanto impegni finanziari delle parti quanto miglioramenti nella organizzazione del lavoro e dell'impresa, contribuendo così a qualificare il welfare contrattuale come un importante strumento di innovazione sociale.

Le indicazioni ricavabili da queste esperienze possono essere decisive non solo per orientare la contrattazione futura, ma anche per rivedere e ridimensionare gli obiettivi degli incentivi fiscali. Forse è giunto il momento per superare la disorganicità che ha caratterizzato l'impianto delle leggi di bilancio al fine di graduare meglio le agevolazioni fiscali e quindi l'impegno delle risorse pubbliche in rapporto alla diversa rilevanza sociale delle singole misure.

Una regia delle parti sociali è altrettanto importante per superare gli squilibri verificatisi nell'applicazione delle singole misure di welfare occupazionale. Questo è un aspetto importante del più generale problema di come organizzare il decentramento contrattuale e anche di come superare le distanze nelle tutele fra lavoratori standard e atipici.<sup>72</sup> La introduzione di misure di welfare nei recenti contratti nazionali ha già dato un primo contributo per generalizzare istituti come la previdenza e la sanità integrativa estendendoli anche alle piccole imprese.

---

<sup>70</sup> T. Treu, *Introduzione, Welfare aziendale*, CSDLE, 297/2016, p. 31 ss.

<sup>71</sup> Vedi M. Del Colle, P. Feltrin, *Che me ne viene? Il welfare aziendale visto dai lavoratori*, in *Welfare aziendale 2.0*, a cura di T. Treu, W. Kluwer, 2016, p.213 ss.; A. Marsala, A. De Giobbi, *Il welfare aziendale dal punto di vista delle aziende*, ivi, p. 253 ss.; F. Maino, *Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia*, in F. Maino, M. Ferrera (a cura), Centro ricerche L. Einaudi, 2015, p. 28 ss.

<sup>72</sup> In realtà in azienda vale la parità di trattamento anche per il welfare.

La estensione a queste aziende può essere ulteriormente promossa sostenendo gli schemi territoriali di contrattazione già esistenti a cui le piccole aziende possono aderire al fine di fruire delle agevolazioni fiscali per i premi di produttività convertibili in welfare a scelta dei lavoratori.

Lo strumento più efficace per raggiungere questa platea di imprese, non solo con i premi e con le misure di welfare, sarebbe di dare pieno riconoscimento al livello di contrattazione territoriale. Tale obiettivo riguarda l'intero assetto del nostro sistema contrattuale plurilivello, ma è attualmente realizzato solo in settori limitati dell'economia per le resistenze delle organizzazioni datoriali, in particolare della Confindustria.

La diseguale applicazione del welfare aziendale rilevata fra i vari territori del paese, in particolare fra le aree del Nord e del Sud, riflette storici squilibri del nostro sistema. Quindi può essere contrastata solo se l'impegno delle parti sociali per rafforzare la contrattazione nelle aree più deboli si inserisce in un quadro più vasto di politiche pubbliche e sociali dirette a correggere tali squilibri. Questa del resto è una condizione necessaria in generale per garantire l'equilibrato sviluppo del welfare occupazionale come di altri aspetti delle relazioni industriali. Gli istituti di welfare possono mantenere la loro funzione di sostegno a bisogni nuovi dei lavoratori, evitando il rischio di aggravare invece che di correggere le diseguaglianze tra le tutele, solo se sono inseriti in strategie pubbliche e sociali più ampie di contrasto ai vari dualismi che percorrono la nostra società, non solo quelli territoriali ma anche quelli fra le varie dimensioni di impresa e fra gruppi e tipi di lavoratori.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> B. Caruso, *The bright side of the moon. Politiche del lavoro personalizzate e promozione del welfare occupazionale*, RIDL, 2016, I, p. 189 ss.