

Il Dumping Contrattuale nel Terziario

Indagine comparativa sui Contratti Nazionali nei settori commercio, turismo e servizi

Presentazione

Salvo Leonardi - FDV

1. A cavallo fra la seconda metà del 2019 e i primi, difficili mesi del 2020, la Fondazione Di Vittorio – su commissione del Ce.MU (il centro studio e multiservizi della Filcams-Cgil) – ha condotto e realizzato una ricerca comparativa fra i contratti collettivi nazionali di settore (CCNL) siglati dalle tre maggiori associazioni di categoria del terziario, del turismo e dei servizi (Filcams-Cgil; Fisascat-Cisl; Uiltucs e Uiltrasporti), e quelli minori, stipulati da alcune organizzazioni del sindacalismo autonomo (Ugl, Confsal, Cisl). L’iniziativa è scaturita da una esigenza oggi molto avvertita dalle organizzazioni storiche dell’associazionismo sindacale e datoriale italiano, oltre che dal mondo accademico e degli studiosi di relazioni industriali. Ovvero quella di conoscere ed esaminare in profondità la natura e i termini esatti di quella sfida rappresentata dalla crescita esponenziale di CCNL, “alternativi” e in competizione con quelli stipulati dalla federazioni afferenti al sindacalismo confederale e alle maggiori organizzazioni dell’imprenditoria nazionale.

Si tratta di quel fenomeno riassuntivamente etichettato e deplorato alla voce “contratti pirata”, stipulati da attori negoziali dalla minore, incerta, quando non anche del tutto assente, rappresentatività sociale, sotto qualunque profilo la si voglia misurare e qualificare¹. In tal senso, ad esempio, si esprime l’accordo interconferale del 9 marzo 2018 sottoscritto da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, definendo questo genere di accordi come lo strumento per dare una “copertura formale a situazioni di vero e proprio dumping contrattuale”, volto ad alterare la concorrenza fra imprese e a danneggiare lavoratrici e lavoratori.

Ha destato molto scalpore, in questi ultimi anni, l’aumento vertiginoso del numero di CCNL siglati e depositati presso l’apposito archivio del CNEL, triplicato dai 308 del 2008 agli oltre 900 di oggi, con un incremento di quasi il 170%, dal 2011 al 2021. Neppure la pandemia, e le restrizioni che ne sono seguite, ha arrestato questa tendenza alla proliferazione e alla frammentazione: ben 77 nuovi contratti solo nell’ultimo anno (+9%)². Da sottolineare, al contempo, come più della metà dei contratti nazionali vigenti, risulti al momento scaduto e in attesa di rinnovo³.

Alla data del 22 novembre 2021, CNEL e INPS hanno contato un totale di 933 contratti collettivi per i dipendenti del settore privato (Tab. 1). Di questi, 215 recano la sigla delle federazioni di categoria affiliate a Cgil, Cisl e Uil; 723 quella di associazioni minori. Ciò nondimeno, la stragrande maggioranza delle imprese tende ad applicarne un numero molto ristretto; ovvero quello dei CCNL “leader”, firmati dalle associazioni ritenute comparativamente più rappresentative, attualmente

¹ Di norma, ci si riferisce al numero di iscritti, ai voti conseguiti alle elezioni RSU, alla diffusione settoriale e sul territorio nazionale, all’ampiezza e solidità della bilateralità, e ancora – nel commercio – il numero delle vertenze o delle pratiche di disoccupazione; l’insieme ponderato di tutti questi elementi messi insieme.

² Gli incrementi percentuali maggiori si registrano nei settori *chimici* (+38%), del *lavoro domestico* (+22%), di *istruzione, sanità, assistenza, cultura, enti* (+17,5%). L’unico settore contrattuale in cui il numero di contratti diminuisce è quello comprensivo di *edilizia, legno, arredamento* (-6,6%).

³ CNEL, *XXIII Rapporto sul Mercato del Lavoro e la Contrattazione Collettiva*, Roma, dicembre 2021

rappresentate al CNEL. Da soli, 128 di questi testi, pari al 14% dei contratti vigenti, coprono circa 10 milioni e 660 mila lavoratori, pari all'87% del totale. Il restante 86% di testi è firmato da associazioni sindacali e datoriali minori, o comunque non rappresentate al CNEL.

In tutti i settori contrattuali, i primi cinque contratti maggiormente applicati coprono almeno l'80% dei lavoratori, e in sei settori su tredici ne coprono più del 90%⁴. Nel settore meccanico, dove risultano vigenti ben 42 CCNL, i primi cinque maggiormente applicati coprono addirittura il 99,70% dei lavoratori. Nel macro-settore del *terziario, distribuzione e servizi* – dove dall'ultimo monitoraggio risultano vigenti ben 235 CCNL e un incremento del 25% rispetto all'anno precedente – i cinque più applicati coprono l'83% dei lavoratori; il primo, da solo, il 52%.

Tab. 1 – CCNL vigenti per i dipendenti del settore privato depositati per settore contrattuale (confronto fra i dati del 26/11/2020 e del 22/11/2021)

settore contrattuale	novembre 2020		novembre 2021		variaz. % annuale
	n°	%	n°	totale	
A-AGRICOLTURA	55	6%	58	6%	5,5%
B-CHIMICI	21	2%	29	3%	38,1%
C-MECCANICI	39	5%	42	5%	7,7%
D-TESSILI	31	4%	31	3%	0,0%
E-ALIMENTARISTI	44	5%	49	5%	11,4%
F-EDILIZIA, LEGNO E ARREDAMENTO	76	9%	71	8%	-6,6%
G-POLIGRAFICI E SPETTACOLO	43	5%	44	5%	2,3%
H-TERZIARIO, DISTRIBUZIONE E SERVIZI	213	25%	235	25%	10,3%
H1-LAVORO DOMESTICO	23	3%	28	3%	21,7%
I-TRASPORTI	64	7%	73	8%	14,1%
J-CREDITO E ASSICURAZIONI	19	2%	20	2%	5,3%
K-AZIENDE DI SERVIZI	50	6%	53	6%	6,0%
T-ISTRUZIONE, SANITA', ASSISTENZA, CULTURA, ENTI	103	12%	121	13%	17,5%
V-CCNL PLURISSETTORIALI, MICROSETTORIALI E ALTRI	75	9%	79	8%	5,3%
totale	856	100%	933	100%	9,0%

Fonte: CNEL, Archivio nazionale contratti collettivi di lavoro

La stessa fonte (CNEL, 2021) ci dice ancora che 450 contratti nazionali (pari al 48% del totale) sono stati sottoscritti da organizzazioni sindacali rappresentate al CNEL, ma con organizzazioni datoriali non rappresentate. Si tratta in prevalenza di CCNL firmati da organizzazioni aderenti a Confsal, Cisl e Ugl, che sono fra quelli che abbiamo considerato in questo studio, ma anche da organizzazioni aderenti a Cgil, Cisl e Uil, stipulati ad esempio con Confapi o Ania, che nell'attuale Consiliatura non sono rappresentate al CNEL. Coprono poco più di un milione e mezzo di lavoratori, pari al 12% del totale.

Di questa frammentazione, come si accennava, i settori e comparti afferenti al perimetro associativo di sindacati come Filcams, Fisascat e Uiltucs recano una testimonianza piuttosto clamorosa: all'incirca un accordo su quattro (235 su 933) ricade sotto l'etichetta del "*Terziario, distribuzione, servizi - TDS*"; etichetta che al suo interno ricomprende un ampio elenco di "categorie" del terziario, fra le quali gli agenti di commercio, farmacie, estetisti e parrucchiere, colf e badanti, studi professionali, vigilanza privata, turismo, terziario, distribuzione e servizi. Alla voce "*Aziende di servizi*" ricade invece un altro spaccato settoriale della nostra indagine, quello delle aziende di "*pulizia, facility management e servizi integrati/multiservizi*"; dei 53 CCNL acquisti e catalogati dal CNEL entro questo macro-settore, 29 riguardano quel comparto.

Tanta frammentazione corrisponde in parte alla obiettiva varietà merceologica in cui si articola questo vasto segmento dell'economia dei servizi, ma la caotica proliferazione di sigle e associazioni – sia datoriali che sindacali – costituisce di gran lunga il maggiore fattore esplicativo. Da alcuni anni

⁴ Si tratta di *meccanici, tessili, alimentaristi, terziario, distribuzione, servizi, trasporti, credito e assicurazioni, CCNL plurisetoriali, microsetoriali, altri*

assistiamo ormai, e non solo in questi settori, a forti spinte verso la dissociazione, la iperspecializzazione settoriale e verso la frammentazione contrattuale. Esse non giungono solo dalle sigle minori, ma anche da quelle storiche, datoriali, con la fuoriuscita dai vecchi perimetri associativi e contrattuali, come nel caso di Federdistribuzione, o dello “spacchettamento” del vecchio CCNL Turismo, fino al 2010 sottoscritto unitariamente da Confcommercio/Federalberghi, Fipe, Fiafet, Federreti (2010), ed ora differenziato fra alberghi, esercizi pubblici e ristorativi e agenzie di viaggio.

Il dato che forse colpisce di più è che 353 contratti, che portano la firma sia di sindacati sia di raggruppamenti di imprese non rappresentati, coprono appena 33.000 lavoratori. Ciò significa che il 38% circa di tutti i testi depositati non copre neppure un risibile 0,3% dei potenziali destinatari. Questi sono a tutti gli effetti contratti pirata, che interessano sì poche aziende e pochi lavoratori, ma con conseguenze potenzialmente molto pericolose; ad esempio dove la presa dei contratti pirata è maggiore (logistica; TDS) sotto il profilo del rispetto dei minimi contributivi – come ha più volte paventato il Presidente dell’INPS Pasquale Tridico – previsti per legge ai fini pensionistici. Michele Faioli⁵, co-curatore di questo studio, rileva come la diffusione di questa tipologia di accordi riveli una strategia surrettizia di “aziendalizzazione” della contrattazione, attraverso lo schermo formale, altrimenti improprio, del CCNL.

La presenza diffusa di questi accordi produce conseguenze negative sul sistema, che travalicano la loro quasi insignificante copertura. Essi costituiscono infatti una minaccia permanente che può incombere sui negoziati maggiori, condizionandoli al ribasso, laddove la parte datoriale può sempre paventare il rischio di una “fuga” verso questi lidi elusivi, da parte dei suoi associati. Alla stregua – nei settori terziari – di quanto in quelli manifatturieri faccia sentire il suo peso la minaccia delle delocalizzazioni. Possiamo anzi dire che i contratti pirata sono per i servizi ciò che certi paesi a basso costo del lavoro sono per gli operai industriali: una fonte diretta e indiretta di dumping contrattuale e di compressione della dinamica salariale. E se per le delocalizzazioni, rimediare si sta rivelando piuttosto difficile, per la contrattazione pirata – fenomeno tutto interno e nazionale – i rimedi si possono forse trovare più facilmente. Attingendo alla Costituzione, alle leggi, alla migliore pratica contrattuale e degli accordi inter-confederali

2. Lo scarto fra il numero totale di contratti nazionali stipulati e il loro grado di effettività e copertura viene certamente favorito dalle pieghe di un ordinamento giuridico che non ha mai ritenuto di portare a compimento il dettato costituzionale ex art. 39 Cost., in tutte le sue declinazioni. Al di là del pur fondamentale principio della libertà e del pluralismo, configurati dal primo comma di quell’articolo. L’assenza di norme legali che regolino e selezionino con maggiore chiarezza e formalizzazione la rappresentatività degli attori negoziali, a fini contrattuali oltre che istituzionali, arreca un vulnus all’intero sistema delle relazioni industriali, ai diritti dei lavoratori, alla leale concorrenza fra le imprese. La stragrande maggioranza dei contratti minori è concepita al preciso scopo di erodere la funzione anti-concorrenziale del contratto nazionale di settore, riducendo più o meno scopertamente il costo del lavoro, sul piano direttamente salariale e/o – non meno insidiosamente – su quello normativo, utilizzando strumentalmente ogni spiraglio offerto dal legge, nei suoi rimandi alla contrattazione, qualunque ormai sia il livello in cui si esercita: nazionale, territoriale o aziendale, indistintamente, sotto il profilo della gerarchia e del coordinamento organizzato..

In questo scenario, la questione dei perimetri contrattuali, la loro esatta determinazione, costituisce un problema di assoluta preminenza, in quanto è solo a partire dalla loro demarcazione e formalizzazione che può svilupparsi ogni ulteriore certificazione sulla misurabilità della rappresentatività delle parti firmatarie, e con essa della valenza eventualmente maggioritaria di un contratto nazionale di cui si persegue una efficacia generalizzata fra aziende e lavoratori. Una correlazione – quella fra perimetro contrattuale, certificazione della rappresentatività settoriale, principio democratico di maggioranza ed efficacia generalizzata dei contratti – condiviso dalle

⁵ M. Faioli, *Introduzione. Il disordine e l’ordine nella contrattazione collettiva italiana*, LDE, 2021, <https://www.lavorodirittieuropa.it/2-uncategorised/891-introduzione-il-disordine-e-l-ordine-nella-contrattazione-collettiva-italiana>

maggiori associazioni delle parti sociali e suggellato ormai da una serie di accordi interconfederali, fino ai più recenti, in cui anche l'associazionismo datoriale si dichiara disposto a quegli accertamenti, fino al 2014 riservati esclusivamente ai sindacati dei lavoratori. Sintomo non più tollerabile dell'ormai patologica polverizzazione della rappresentanza che affligge il mondo datoriale italiano, già storicamente contraddistinto da livelli con poche analogie nello scenario internazionale.

Si tratta di un tema estremamente delicato e al centro di ogni riflessione teorica e normativa rispetto alla configurazione che dovrà assumere il nostro sistema delle relazioni industriali. La nozione dei CCNL stipulati dalle OOSS «più rappresentative su base nazionale», o comparativamente più rappresentative nella categoria, dispone di una qualificazione tecnico-normativa, fornita dalla legislazione (d.l. n. 338/1989 e L. n. 549/1995), con riguardo alla identificazione della retribuzione da assumere come base imponibile inderogabile per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza. Sulla base della quale, fu scritta una Circolare dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (la n. 3/2018), con cui si censurava la loro contrattazione alternativa, anche la più accreditata di essa, per violazioni di carattere contributivo. Un indirizzo successivamente revocato, anche a seguito di alcune sentenze della magistratura.

Un ruolo determinante è chiamato a svolgerlo il CNEL. Si ricorderà infatti come, in base alla legge n. 936/1986 (art. 17) sussista, per le parti firmatarie di contratti nazionali di settore, l'obbligo di deposito documentale finalizzato alla conservazione e consultazione pubblica dei CCNL. Oggi tutti i testi sono catalogati per macro-settori, secondo un ordine a cui corrisponde un codice alfanumerico. Ad esempio, per quello del TDS, i codici sono H01 e H02; per turismo, ristorazione collettiva, pubblici esercizi, H05; per pulizia e multi-servizi, K5.

L'obiettivo a cui si è iniziato a lavorare sin dal 2018 è quello di uniformare in un'anagrafica unica gli attuali archivi e codici INPS, CNEL e ATECO (merceologici), da sottoporre alla validazione delle organizzazioni firmatarie dei CCNL. Il CNEL ha presentato a riguardo un proprio Ddl, per il codice unico dei contratti nazionali di lavoro; una specie di «bollino blu» per i CCNL più genuinamente rappresentativi. Nel frattempo, il 19 settembre 2019, Cgil, Cisl, Uil e Confindustria hanno firmato una convenzione con INL e INPS per la piena attuazione al T.U. del 10 gennaio 2014. Alla fine il codice alfanumerico unico è stato istituito dalla legge 120/2020 (il c.d. *decreto Semplificazioni*), che ne assegna l'attribuzione al CNEL medesimo, che già cura e gestisce l'archivio nazionale dei contratti di lavoro pubblici e privati. D'ora in poi, nelle comunicazioni obbligatorie al Ministero del lavoro e nelle denunce retributive mensili inviate all'INPS, sul flusso Uniemens, il dato relativo al CCNL applicato al lavoratore va indicato tramite il codice alfanumerico unico, attribuito dal CNEL. Per un periodo di due anni, sino a febbraio 2022, sarà ancora possibile utilizzare anche il codice INPS, lasciando il tempo alle aziende per adeguarsi. In questo modo, si vuole finalmente certificare quali sono le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, rilevando e ponderando dato associativo e dato elettorale.

Come ha spiegato il Presidente del CNEL, Tiziano Treu, il nuovo codice unico dei contratti nazionali consentirà di rendere pubblica la grande varietà di contratti, ma soprattutto la disparità di applicazione di tutele e clausole. Il passaggio successivo sarà l'approfondimento dei contenuti di ogni contratto. *“Gli accordi che presentano elementi sospetti, d'accordo con l'INPS, verranno segnalati all'INL per le ispezioni su eventuali violazioni”*⁶. Quello che noi presentiamo in questo studio è un piccolo ma al contempo ambizioso tentativo di anticipare, coi nostri più limitati mezzi, questa esigenza. Qui circoscritta ad uno solo spaccato dal variegato universo della contrattazione nazionale italiana, ma di assoluta rappresentatività e valenza esplicativa, per le ragioni che proveremo ad esplorare e chiarire.

3. Fra le parti sociali e gli addetti ai lavori si è già iniziato a fare i conti coi testi di accordi “ribassisti”, non di rado a partire dagli uffici vertenze delle organizzazioni sindacali, su iniziativa di lavoratori confusi e preoccupati per talune novità indotte dall'adesione dei loro datori a testi di cui, in molti casi,

⁶ T. Treu, citato in *Contratti collettivi; oltre un terzo è pirata. Anagrafe unica al via*, *IlSole24Ore*, 7/12/2021

si ignorava l'esistenza. O di cui comunque si era certi della pressoché totale mancanza di quei requisiti di rappresentatività che dovrebbero caratterizzare qualitativamente, nonché vincolare, un sistema maturo e democratico di relazioni collettive di lavoro. Ciò che tuttavia è continuato a mancarci è stata una visione, al contempo di insieme e di dettaglio, di questi accordi minori, al cospetto di quelli recanti le firme delle associazioni comparativamente più rappresentative, qui assunti alla stregua di una sorta di benchmarking, in base a cui valutare natura ed entità degli scostamenti, ad opera delle associazioni minori.

Dove e in che modo, pur nel rispetto più o meno formale o dissimulato della legge – ad esempio sui minimi salariale e a fini contributivi – le imprese che aderiscono ai contratti *alternativi* o *pirata* riescono a determinare una loro convenienza relativa, foriera di un abbandono dei vecchi perimetri associativi e negoziali a vantaggio dei nuovi? Quali gli istituti contrattuali, e le clausole specifiche che – nell'enorme complessità di un tipico contratto di settore – sottendono al peggioramento della condizione lavorativa e, con esso, il conseguimento di un utilizzo più pervasivo e meno costoso per il datore di lavoro che vi ricorre?

Con lo studio che presentiamo si è voluto rimediare a questa insufficiente conoscenza del fenomeno della contrattazione minore e alternativa a quella confederale storica, effettuando una rilevazione quanti-qualitativa del fenomeno nei maggiori settori afferenti al perimetro associativo e negoziale della Filcams-Cgil, ovvero quel c.d. "terziario di mercato", che include terziario-distribuzione-servizi (TDS), turismo, pubblici esercizi e ristorazione; pulizie/multiservizi, CCNL messi a confronto in questa indagine. L'obiettivo della ricerca può dunque riassumersi nell'ambizione di poter fondare su dati più precisi e circostanziati la denuncia del dumping contrattuale, e con essa la rivendicazione di un sistema di regole più certe, democratiche ed esigibili che riducano, fino ad annullare, la competizione sleale e al ribasso fra le imprese, a spese dei lavoratori.

Leggere ed analizzare un CCNL è uno esercizio molto impegnativo. Farlo, comparando fra loro una ventina testi, composti mediamente di oltre 200 articoli, con relativi allegati, dichiarazioni a verbale, note e postille, è un lavoro davvero complesso, che richiede grande familiarità con la vasta stratificazione normativa di origine legale e contrattuale che caratterizza il nostro diritto del lavoro e delle relazioni industriali. E' quello che il team di ricerca messo insieme dalla FDV, col l'autorevole apporto del Prof. Michele Faioli e la collaborazione di tre giovani giuslavoristi⁷, ha provato a fare, con risultati che ci auguriamo utili fra quanti si occupano – per studio o impegno sindacale – di queste problematiche.

Ciò è avvenuto innanzitutto tramite una ricognizione della contrattazione di settore, negli ambiti prescelti. Si sono ricercate le informazioni che, di sé, offrono le organizzazioni firmatarie sui propri siti web, integrandole con altre eventuali eventualmente disponibili sulla rete. Con il supporto dei legali e dei contrattualisti della Filcams, si è selezionato un campione di CCNL "alternativi", più frequentemente rinvenuti nella casistica delle disdette datoriali e delle vertenze intentate dai lavoratori a cui è stato sottratto l'impiego del precedente CCNL confederale, indicandone preliminarmente le parti firmatarie, con relativi cenni descrittivi riguardo alle loro caratteristiche essenziali, data di stipula e di scadenza, perimetro contrattuale. Se ne sono poi esaminati i contenuti, comparandoli per raggruppamenti tematici (relazioni industriali, flessibilità e contratti di lavoro, disciplina degli orari, malattie e infortunio, inquadramento professionale e retribuzioni, cambio di appalto), precisandone ulteriormente singoli temi e istituti, di natura obbligatoria, normativa ed economica. Al fine di semplificarne la lettura e la comprensione, è stato indispensabile in molti casi costruire delle tabelle sinottiche, incolonnando i diversi trattamenti fra un CCNL e un altro.

La selezione del campione di testi ha richiesto innanzitutto di chiarire la nomina di ciascuno, in base al grado di rappresentatività variamente presunta in capo alle associazioni firmatarie che li hanno sottoscritti. La selezione ha riguardato, per ciascuno dei tre macro-settori prescelti, una metà di CCNL siglati dalle federazioni di categoria di Cgil, Cisl, Uil (ovvero Filcams, Fisascat, Uiltucs,

⁷ Silvio Bologna, Gianluca Bonanomi, Davide Ghigiarelli, a cui vanno aggiunti – per le altre sezioni del rapporto – il compianto Lorenzo Birindelli, e alcuni esperti tedeschi, francesi e belgi, per dei focus comparativi sulla contrattazione nel terziario in quei paesi.

Uiltrasporti), ed un numero pressoché equivalente di CCNL siglati dalle maggiori organizzazioni sindacali “autonome”, ovvero Confsal, Cisl e Uil. Sindacati anch’essi a struttura confederale e dotati di ampi riconoscimenti sotto il profilo istituzionale, come attesta la loro presenza in svariati organismi tripartiti. Un tratto che ha indotto alcuni giuristi ed addetti ai lavori a coniare la formula di “terza via”, per descrivere una contrattazione sita a metà strada, fra quella dell’associazionismo comparativamente più rappresentativo, e quello scopertamente “pirata” delle piccole sigle, prive del benché minimo accreditamento sotto il profilo della rappresentatività e del riconoscimento⁸. Una articolazione che ha indotto anche noi a scartare, per i contratti minori esaminati, l’epiteto di “pirata”, preferendo formalmente una più asettica distinzione fra CCNL «maggiori» o «principali» o «leader» o «comparativamente più rappresentativi» o «maggiormente applicati», con riguardo a quelli stipulati dalle sigle storiche di categoria, e CCNL “alternativi” o, appunto, “minori”.

Il campione di accordi su cui è stata condotta la ricerca ha riguardato un totale di 20 CCNL, di cui 9 “maggiormente applicati”, e 11 “alternativi”. Più precisamente, 11 hanno riguardato il TDS (4 maggiori e 7 minori); 6 turismo, ristorazione collettiva e pubblici esercizi (4 maggiori e 2 minori); 3 pulizie e multi-servizi (1 maggiore e 2 minori).

La scelta è ricaduta fra testi direttamente comparabili, per via dei perimetri contrattuali e degli ambiti di applicazione, quasi sovrapponibili o comunque molto contigui. Fra i maggiori, va rilevato il noto fenomeno dei CCNL «fotocopia», frutto della unitarietà dell’attore sindacale, a fronte della pluralità di controparti datoriali, per le quali possono stagliarsi configurazioni relativamente originali su singoli istituti o clausole. Da manuale, in tal senso, l’ampia sovrapponibilità fra i testi di Confcommercio e quelli di Confesercenti, e ora anche di Federdistribuzione.

Per grado di copertura e accreditamento delle parti negoziali, la selezione di questi CCNL ritaglia uno spaccato molto rappresentativo di questo ampio perimetro contrattuale, soprattutto grazie al versante confederale delle organizzazioni comparativamente più rappresentative, assunto a termine di paragone della nostra indagine, ma anche per ciò che attiene ai contratti minori, qui prescelti fra quelli siglati dalle maggiori organizzazioni sindacali alternative a quelle storiche del settore.

I monitoraggi ad oggi meritoriamente condotti ci offrono per lo più uno spaccato *quantitativo*, del tutto necessario e propedeutico a qualunque analisi del fenomeno, ma non anche sufficiente a rilevarne i contorni *qualitativi*, sotto il profilo degli espedienti contrattuali – frutto per lo più dell’opera alacre di consulenti aziendali non troppo sensibili alle conseguenze sociali e sistemiche del loro operato – mediante i quali si è reso e si rende di fatto possibile questa erosione di tutele e diritti faticosamente conquistati e poi difesi dall’azione organizzata e democratica delle lavoratrici e dei lavoratori del nostro paese.

4. Quali dati possiamo sinteticamente trarre, in questa breve introduzione, dalla mole molto consistente di informazioni contenute nei vari contributi che compongono questo studio? Innanzitutto lo studio in sé, che ci fornisce uno dei finora rari raffronti sistematici fra CCNL. Riteniamo che, d’ora in poi, grazie a questo originale lavoro, si potrà parlare con assai maggiore cognizione di causa, del fenomeno del “dumping contrattuale”. Consapevoli per giunta che le svariate differenze che emergono da questi raffronti hanno riguardato i maggiori e migliori fra i contratti minori, laddove i tanti altri che qui non si sono nemmeno considerati, per la loro completa e velleitaria marginalità, sono sicuramente peggiori. Per alcuni di questi testi è in atto un evidente tentativo di riavvicinamento graduale ai contratti leader. Lo abbiamo ad esempio potuto constatare, raffrontando due CCNL a sigla Uil – quello con Confimea-Federterziario del 2013, e quello solo con Federterziario, del 2019 – in cui si nota sicuramente un certo sforzo volto ad attenuare quei tratti più clamorosamente peggiorativi, riscontrati nel testo antecedente. Introducendo al contempo innovazioni tematiche, come ad esempio quella relativa alla Formazione 4.0, al contrasto al mobbing e alle molestie sessuali, ai congedi parentali, ai controlli a distanza.

⁸ *La terza via della contrattazione collettiva. Radiografia di contratti collettivi Cifa-Confsal. Un’analisi comparata*, IPSOA/Wolters Kluwer, 2019.

Sotto il profilo delle relazioni industriali, l'impressione è che il modello del Testo Unico del 2014, con le sue successive adozioni settoriali – in materia di rappresentatività e contrattazione – abbia probabilmente indotto una parte dei datori di lavoro ad uscire da quei perimetri, per perseguire più liberamente i loro obiettivi di aziendalizzazione e riduzione dei costi, pur senza grossi scostamenti rispetto ai salari minimi.

Lo scopo della contrattazione minore, pirata, ma anche di quella “del terzo tipo” – per quanto sapientemente “indorato” da una serie di proclami più o meno retorici nella classiche prefazioni del CCNL – è senza dubbio quello, nell'ordine, di ridurre il costo del lavoro, aumentare la produttività, e semplificare nel segno di una maggiore flessibilità la gestione del personale. Corroborati da un potenziamento, a volte esorbitante, della pur meritoria *bilateralità* nella sfera del welfare contrattuale, e della *collaborazione*, qui enfatizzati al preciso scopo di obliterare ogni residua forme di dialettica fra impresa e lavoro, in nome di un'armonia di interessi, riflesso dell'ideologia vetero-corporativa che anima – persino identitariamente, come nel caso dell'Ugl – questo spaccato di associazionismo sindacale e datoriale.

Fra i CCNL leader e quelli minori, le differenze possono in qualche caso apparire contenute⁹, anche per evitare le censure dell'INPS (sulle quote contributive) e degli ispettorati del lavoro, per non dire dei giudici, ma con due potenti deroghe in grado scardinare questa apparente assimilazione. La prima è costituita dalla previsione di un diverso trattamento nelle c.d. *aree svantaggiate*, o anche per i neo-assunti; la seconda dalla possibilità – strutturale nei contratti minori – di avvalersi dell'art. 8 della legge n. 148/2011 per sottoscrivere contratti decentrati di prossimità, più bassi di quanto previsto nel CCNL.

Alcune indagini hanno mediamente stimato, questo dumping contrattuale, in una riduzione di circa il 20-30% del costo del lavoro per addetto (Pigliararmi, 2021). Le stesse stime presentate recentemente dall'INPS e ora anche dal nostro studio.

Esaminando e raffrontando i trattamenti per figure professionali analoghe, fra i diversi CCNL – con riguardo ad ogni singolo capitolo, dal decentramento al welfare contrattuale, dagli orari e dagli straordinari, dalla flessibilità alle paghe e all'inquadramento – sono risultate numerose e tutt'altro che trascurabili le deroghe peggiorative che questi contratti minori determinano rispetto a quelli principali.

Riguardo ai trattamenti economici abbiamo proceduto individuando profili e tipologie professionali comuni, raffrontandone le paghe base nazionali. Differenze non mancano già a livello di paghe base tabellari. Si veda ad esempio cosa accade nel settore del terziario (TDS), raffrontando la retribuzione di una identica tipologia lavorativa, fra i CCNL leader, siglati dai confederali (i primi quattro) e quelli maggiori fra gli “alternativi”. In cinque su sette, o scarto può arrivare, e anche superare, i 500 euro al mese, e ciò per via dell'incidenza a) delle retribuzioni di ingresso e, b) dei diversi elementi perequativi regionali.

Si prenda a raffronto il caso della contrattazione nel TDS. Lo scarto è come minimo il seguente.

CCNL TDS	Commesso	Banconiere	Macellaio
Confcommercio	1.618,74	1.618,74	1.793,12
Confesercenti	1.618,75 (+0,01)	1.618,75 (+0,01)	1.793,11 (-0,01)
DMO Federdistribuzione	1.618,75 (+0,01)	1.618,75 (+0,01)	1.793,13 (+0,01)
Distribuzione cooperative	1.599,02 (-19,72)	1.599,02 (-19,72)	1.773,96 (-19,16)
Confinnova/Cisal	1.616,68 (-2,06)	1.616,68 (-2,06)	1.791,04 (-2,08)
Federterziario/Ugl	1.619,24	1.619,24	1.619,24 (-173,88)

⁹ In tal senso, ad esempio, il CCNL Federterziario/Ugl del 2019.

ForItaly/Ugl	987,00 (-631,74)	987,00 (-631,74)	1.091,00 (-702,12)
Anpit/Cisal (RI)	1.236,64 / 1.166,64 (-412,10 / - 452,10)	1.145,96 / 1.080,96 (-472,78 / - 537,78)	1.236,64 / 1.166,64 (-412,10 / - 452,10)
Unci/Cisal (RI)	1.012,82 / 929,00 (-605,92 / -689,74)	1.012,82 / 929,00 (-605,92 / -689,74)	1.012,82 / 929,00 (-780,30 / - 864,12)
Conflavoro/Confisal (RI)	1.537,86 (-80,88)	1.537,86 (-80,88)	1.703,54 (-89,58)
Cnai/Confisal (RI)	1.150,00 (-468,74)	1.275,00 (-343,74)	1.275,00 (-518,12)

Fonte Elaborazioni FDV, 2020

Il doppio dato per alcuni di questi testi si spiega, oltre che per il riferimento alle retribuzioni di ingresso (R.I.), anche per la diversa incidenza dei c.d. “*elementi perequativi regionali*”, che possono variare fra un minimo di 10 euro in Basilicata, Calabria e Molise, e gli oltre 80 euro della Lombardia

Questo è invece il caso del settore dei pubblici esercizi e della ristorazione.

CCNL	Commis di cucina senza esperienza	Cameriere di bar Cameriere qualificato	Barman
Federturismo	1.404,36	1.556,59	1.556,59
Federalberghi	1.378,55 (-25,81)	1.454,28 (-102,31)	1.550,59 (-6,00)
Fipe/Angem/Legacoop	1.383,48 (-20,88)	1.462,33 (-94,26)	1.562,69 (-6,10)
Anpit/Cisal	1.059,80 / 974,52 (-344,56 / -429,84)	1.264,49 / 1.166,42 (-292,10 / -390,17)	1.160,87 / 1.070,47 (-395,69 / -486,12)
Conflavoro/Confisal	1.252,09 (-152,27)	1.337,74 (-218,85)	1.412,51 (-193,08)

Fonte: Elaborazione FDV 2020

O ancora nel settore delle pulizie/multiservizi, dopo il rinnovo del CCNL leader, sottoscritto con un ritardo di ben otto anni, nel luglio 2021.

CCNL	Livello 2° / Livello 6°(*)	Livello 3° / Livello 5°(*)	Livello 4°
ANIP/Legacoop/Confcooper.	1.213,17	1.272,36	1.338,58
Unsic/Confial	1.186,58	1.244,28	1.309,69
Conflavoro/Confisal	1.184,33	1.240,33	1.302,33

Fonte: Elaborazione FDV 2020

E' un meccanismo che è stato riscontrato anche in un altro studio sul tema, citato poc'anzi, e pubblicato recentemente. Nel commercio, secondo questo studio, si potrebbero ricevere anche 500 euro in meno per lo stesso lavoro; ad esempio per un aiuto commesso. Nel TDS, se il CCNL firmato da Confcommercio e dai confederali prevede per un VII livello full time— tra paga base e contingenza — un minimo di 1.280 euro per 14 mensilità con maggiorazione del 30% nei festivi, quello di Cifa

(*Confederazione italiana federazioni autonome*) e Confsal consente alle aziende del Sud e dei Comuni sotto 10 mila abitanti di tagliare la cifra a poco più di 1.000 euro¹⁰.

Alcuni contratti minori del commercio (ad esempio, Cnai/Confsal; Anpit/Cisal; Unci/Cisal) non prevedono il pagamento della 14^a mensilità (prevista invece nei contratti Ugl), configurando per ciò solo un considerevole risparmio di costo, pari ad una mensilità nell'anno. Questi testi, in tutti e tre i settori esaminati, prevedono quasi sempre soglie di contingentamento più alte, nel ricorso alla flessibilità contrattuale (a termine; somministrato; part-time), un minor numero di scatti di anzianità (5 piuttosto che 10, nel raffronto del settore TDS), oppure indennità inferiori, come nel settore pulizie/multiservizi, dove i primi tre giorni di malattia – diversamente che nel CCNL leader – sono compensati al 60-75% e solo per i primi eventi, invece che al 100%.

Ma l'effetto erosivo di questi accordi non si esaurisce nei contenuti più o meno peggiorativi adottati a livello di CCNL, ma forse – soprattutto – nella completa aziendalizzazione della disciplina dei rapporti di lavoro, intrinseca al loro programmatico spostamento del baricentro contrattuale dal settore alla singola (piccola) azienda.

L'esistenza di questi accordi stringe in una morsa la contrattazione nazionale genuina, con la sua regolazione sociale e anti-concorrenziale, frantumandola in alto – nella proliferazione «selvaggia» di CCNL privi di rappresentatività – e nel basso (dove i rapporti di lavoro sono ancora più sbilanciati a favore delle imprese), aziendalizzando integralmente la disciplina dei rapporti di lavoro, attraverso il ricorso all'art. 8 della legge n. 148/2011, coi contratti c.d. *di prossimità*, dotati di un vasto potere di deroga.

Si tratta di un modello di “decentramento disorganizzato”, estraneo al nostro modello di relazioni industriali, e ripetutamente rigettato dalla contrattazione interconfederale, da quella del 1993, al Trittico 2011-14, fino ai più recenti accordi interconfederali del periodo 2015-18. Per i contratti maggiori, quella sfida si è apparentemente rivelata nei fatti molto più limitata di quando temuto, se è vero che l'incidenza degli accordi ex art. 8 è rimasta molto contenuta; variamente stimata da osservatori e studi settoriali fra il 5 e il 10 per cento dei testi monitorati.

La sfida più grande e insidiosa è venuta invece «dall'alto», dalla proliferazione quasi esponenziale – come abbiamo detto – del numero di CCNL. E' dal 1993 che si auspica una loro drastica riduzione, e invece negli ultimi 10 anni è letteralmente esplosa, con una crescita del 170%. La consapevolezza sempre più diffusa che solo un intervento eteronomo potrà introdurre quelle regole con validità generale su rappresentanza e contrattazione che la prassi degli accordi interconfederali non è finora riuscita ad avviare.

La genuinità di un CCNL non la si giudica solo dal suo esito formale, scorrendo e interpretando le tante parti che lo compongono. Ma anche dalla “qualità” democratica degli attori e forse soprattutto dei processi che lo generano, sotto il profilo del coinvolgimento e della partecipazione nelle varie fasi che dal varo di una piattaforma rivendicativa si concludono con l'approvazione – meglio se per via referendaria – dell'ipotesi di accordo. Orbene, se sul dato associativo i sindacati autonomi hanno non di rado suscitato sospetti e smentite clamorose, per la maniera surrettizia con cui avevano “gonfiato” i dati, ritraendosi dinanzi a qualunque ipotesi di “contarsi”, dal punto di vista della trasparenza e democraticità del percorso negoziale crediamo si possa dire che nulla o quasi sappiamo su come si snoda concretamente un negoziato collettivo in quelle realtà.

Un'ultima considerazione critica riguarda il fatto che, seppure questi accordi sembrano finora aver riscosso un seguito piuttosto limitato, il loro impatto indiretto non è per questo meno deleterio,

¹⁰ Ancora più macroscopico il gap tra il contratto Confesercenti-confederali e quello Anpit-Cisal: “Per un commesso 1.256 euro se lavora in Lombardia e 100 in meno se sta in una “Regione depressa”, contro i 1.616 euro garantiti dal contratto Confesercenti”, quantifica Pigliararmi. “Un aiuto banconiere scende a 1.070 euro, dai 1.500 del CCNL firmato dai confederali”. Non solo: “La maggiorazione per lo straordinario notturno è solo del 28%: il 22% in meno rispetto al CCNL Confesercenti. Quella per lo straordinario festivo si riduce dal 30 al 25%” (Pigliararmi, *Anatomia della contrattazione pirata. Spunti di riflessione da una ricerca sui contratti Cisal e Confsal*, in “Diritto delle Relazioni Industriali”, n. 3/2021; p. 666-686).

condizionando i tavoli negoziali fra le principali associazioni del settore, nei quali le parti datoriali adombrano il rischio di una fuga di massa verso i CCNL alternativi.

Mentre scriviamo queste note, solo il CCNL delle Pulizie/Multiservizi – fra tutti quelli maggiori che abbiamo trattato nella nostra ricerca – è stato rinnovato, con enorme ritardo, nell’arco degli ultimi mesi. Tutti gli altri sono scaduti, e hanno visto l’apertura e l’entrata nel vivo dei negoziati nel corso del 2022. Si è aperta dunque, o riprende quota, una fase di rinnovi – ancora una volta – tutt’altro che agevole.

La crisi economica generata, nell’arco degli ultimi due anni, dalla pandemia da Covid-19, ha provocato un impatto particolarmente devastante nei settori e comparti interessati dalla nostra ricerca. Il turismo e la ristorazione, inclusa quella collettiva – con il loro articolato indotto – risultano in cima alle graduatorie, non solo nazionali, in termini di crollo della domanda e fatturato. Anche l’occupazione ne ha risentito pesantemente, malgrado i vincoli e le limitazioni – rivendicate dai sindacati e imposte dal governo – ai licenziamenti, accompagnate da misure a parziale ristoro dei gestori, e con un inedito ampliamento degli ammortizzatori sociali a sostegno del reddito del personale interessato da chiusure e riduzione dell’orario di lavoro. Ad esempio, con la possibilità di ricorrere alla CIG per Covid-19. Diverso il discorso per il commercio, con esiti differenziati fra la grande distribuzione organizzata – che ha visto persino un miglioramento sulla fase precedente – i piccoli esercizi di prossimità, e nel settore dei multi-servizi, più che mai essenziali in questa difficile stagione nella quale la sanificazione e l’igienizzazione degli ambienti pubblici rappresentano una condizione ineludibile per la messa in sicurezza dei luoghi di lavoro e dove, in ogni caso, si dispiegano inevitabili concentrazioni di cittadini utenti e consumatori.

Le conseguenze per il sistema contrattuale e delle relazioni industriali – sotto il profilo dei comportamenti e delle richieste del mondo datoriale – sono prevedibili, in settori e comparti che già da anni scontano la scomposizione della rappresentanza datoriale e le strategie dilatorie ai tavoli negoziali, con un generalizzato e per certi versi peculiare accumulo di ritardi nel rinnovo dei CCNL.

Di positivo, in questi mesi pur così drammatici, vi è stata la capacità con cui le maggiori associazioni delle parti sociali hanno saputo ricercare e trovare l’accordo per sottoscrivere una serie di protocolli ed accordi settoriali, come anche a livello aziendale, per la messa in sicurezza dei luoghi di lavoro – per dipendenti e clienti – e dunque la massima prevenzione possibile dal contagio.

Di negativo c’è invece la difficoltà di riprendere e portare a conclusione i negoziati per i tanti rinnovi contrattuali, scaduti o in scadenza. Proprio con riguardo ai temi trattati nella nostra indagine, e a causa delle difficoltà, seppur con effetti non omogenei tra settori, dovute alle conseguenze della pandemia, potrebbe verificarsi un aggravamento nel numero di aziende – presumibilmente piccole o medio-piccole – attratte dalla tentazione di trasmigrare verso quei CCNL minori, in ragione dei minori costi del lavoro (e dunque anche dei diritti) da essi prospettati. Anche se ciò non dovesse in concreto assumere proporzioni numericamente ragguardevoli, c’è da presumere come la sua stessa evocazione – quale rischio concreto – possa essere gettato sul tavolo negoziale dalle maggiori organizzazioni dell’associazionismo datoriale, al fine di condizionare pesantemente la dinamica e gli esiti del confronto. D’altra parte, le stesse associazioni hanno già congiuntamente siglato con le maggiori federazioni sindacali di categoria protocolli e contratti nazionali in cui si è condivisa e ribadita la necessità per tutto il sistema di dotarsi di strumenti democratici e trasparenti per la misurazione certificata della rappresentatività dei soggetti negoziali; non soltanto sul versante sindacale ma anche di quello dei datori di lavoro. Un orientamento oggi mutuato e fatto proprio da tutte le maggiori realtà dell’associazionismo confederale, non soltanto del terziario privato e dei servizi, ma anche dell’industria, grande e piccola, dell’artigianato, della cooperazione. Una richiesta avallata da ampi e autorevoli settori della dottrina giuslavoristica, nella consapevolezza diffusa dei rischi di deriva anomica che incombono su un sistema troppo a lungo basato sulla fiducia nella capacità dell’ordinamento inter-sindacale di funzionare in tutte le sue parti, attraverso l’impiego esclusivo dell’autonomia collettiva, senza il bisogno di configurare interventi eteronomi del legislatore sulla quasi totalità delle materie che compongono e disciplinano un sistema efficace ed efficiente di relazioni industriali.

Un intervento di questa natura, in tema di rappresentanza e contratti collettivi, fortemente invocato dai sindacati confederali, rientra oggi nell'agenda dell'attuale governo, fra i collegati alla manovra economica, insieme a quello del salario minimo, i cui riflessi – nei settori e comparti che abbiamo approfondito – potrebbero essere fra i più rilevanti, posto che proprio in alcuni degli ambiti che afferiscono al sindacalismo terziario si rinvencono alcune fra le situazioni più attardate e insoddisfacenti, sotto il profilo delle paghe minime orarie.

Dove la presenza sindacale e la prassi negoziale sono più consolidate – ovvero nei tre settori che abbiamo indagato – esistono e hanno in tanti casi dimostrato di funzionare egregiamente, approcci e assetti contrattuali, in grado di coniugare duttilmente coordinamento centralizzato e flessibilità decentrata, nel rapporto fra i livelli contrattuali, o fra qualità delle prestazioni e dell'estensione della copertura, con una governance oculata e sempre più ispirata alla trasparenza, come nel caso dell'ormai strutturale e robusto sistema della bilateralità. E' dunque a queste capacità, e a questa storia negoziale, che bisognerà guardare, per potere uscire – anche questa volta – dalla impasse con cui pandemia, crisi economica e concorrenza contrattuale, parrebbero stringere in un opprimente combinato disposto questa difficile stagione di rinnovi contrattuali.