

**Primo Convegno SISE**  
**Società Italiana di Sociologia Economica**  
**Le Nuove Frontiere della Sociologia Economica**  
**Roma, 26-27-28 gennaio 2017**

**Panel 11: Welfare e relazioni industriali: vecchi problemi, nuove prospettive**

**Aziendale e/o Territoriale? Le tendenze della contrattazione collettiva decentrata e del welfare contrattuale in Italia e ruolo dello Stato.**

Maria Concetta Ambra [mariaconcetta.ambra@uniroma1.it](mailto:mariaconcetta.ambra@uniroma1.it)

L'obiettivo del presente contributo è quello di esaminare in modo critico quale sia stato il ruolo dello Stato, attraverso l'introduzione, dal 2007 al 2016, di alcune misure fiscali, nella diffusione della contrattazione collettiva decentrata e del welfare contrattuale. L'intento è duplice. In primo luogo si vuole comprendere se e in che modo le misure fiscali esaminate abbiano influito sulla configurazione del sistema di welfare italiano, modificando le tutele collettive di fronte ai vecchi e ai nuovi rischi sociali e trasformando quindi il profilo complessivo delle diseguaglianze sociali, e sul sistema di relazioni industriali - producendo una più ampia diffusione della contrattazione collettiva di secondo livello (aziendale e/o territoriale), la crescita della produttività e allo stesso tempo della redistribuzione della ricchezza prodotta tra i lavoratori. In secondo luogo ci si propone di esaminare le dinamiche tra l'attore pubblico e gli attori collettivi (organizzazioni di rappresentanza datoriale e sindacale) e le diverse posizioni assunte rispetto alle misure oggetto di ricerca nel periodo osservato.

Questo lavoro presenta un avanzamento di un precedente studio (Ambra 2016 a) nel quale erano state esaminate e le misure fiscali introdotte nel periodo compreso tra il 2007 e il 2016. Il metodo adottato è stato quello di una preliminare disamina diacronica dei principali dispositivi legislativi introdotti in Italia dai diversi governi che si sono succeduti. Quindi si è proceduto con l'analisi secondaria dei dati Istat-Cnel (2016) sulla diffusione della contrattazione di secondo livello in Italia, comparando i dati sulla contrattazione collettiva nel periodo 2012-2013 con i dati Istat (2015) relativi alle caratteristiche del sistema produttivo italiano, in modo da tenere presenti le specificità del sistema produttivo italiano, costituito dalla stragrande presenza di imprese piccole o piccolissime.

Nelle pagine che seguono invece il metodo adottato è quello dell'analisi dei principali accordi e documenti prodotti dalle associazioni datoriali e dalle tre organizzazioni sindacali confederali, integrata con interviste a testimoni privilegiati in modo da approfondire alcuni passaggi critici o cruciali.

Nel paragrafo seguente si esaminano le diverse misure fiscali introdotte dai governi che si sono susseguiti: il governo di centro sinistra Prodi nel 2007 e 2008; il governo di centro destra Berlusconi dal 2008 al 2011; il governo tecnico Monti nel 2012; il governo di centro sinistra Letta nel 2013 e il governo Renzi dal 2014 al 2016.

Nel terzo paragrafo si approfondiscono le dinamiche tra governo e parti sociali, aggiungendo al quadro delineato nel secondo paragrafo anche la descrizione dei principali accordi conclusi dal governo e dalle parti sociali, rilevando il conseguente clima delle relazioni tra gli attori esaminati.

Infine negli ultimi due paragrafi si delinea un quadro interpretativo dei cambiamenti in corso nel sistema di relazioni industriali e nel sistema di welfare in Italia.

## **1. Le Misure fiscali introdotte in Italia dal 2007 al 2016 e il ruolo dello stato**

Il ruolo che lo stato ha avuto e può avere sulla diffusione della contrattazione di secondo livello e sulla crescita del welfare contrattuale e aziendale, attraverso l'introduzione di alcune misure fiscali è stato un tema finora poco esplorato in letteratura e nelle ricerche condotte in Italia. Alcuni studi sul welfare aziendale hanno sottolineato che "la possibilità di sfruttare le agevolazioni fiscali introdotte dai governi, sia stata una delle principali motivazioni che ha spinto le imprese a creare piani di welfare aziendali" (Mallone, 2013; 2015). Altri studiosi si sono concentrati sulla descrizione dell'ampio ventaglio di misure di welfare aziendale (contrattate o no), includendo i diversi strumenti di sostegno al potere d'acquisto (voucher, ticket mensa, carrello della spesa), le misure di conciliazione vita-lavoro e quelle di inclusione sociale, i servizi di wellness e active ageing, e quelli culturali e formativi; i beni in natura e/o di status, come ad esempio auto aziendale, computer, telefono cellulare (Ponzellini, Riva e Scippa, 2015).

Senza entrare nello specifico della distinzione tra le misure di welfare che possono essere considerate tali e quelle che invece vengono adottate come strumenti per fidelizzare i propri dipendenti o per premiare e trattenere le figure apicali, l'interrogativo che ci ha spinto ad esaminare alcune misure fiscali, come nel caso degli sgravi contributivi e delle agevolazioni fiscali alle imprese è stato quello di comprendere quale sia stato il ruolo dello stato nella loro introduzione e quale sia stato l'impatto, diretto e indiretto di tali misure sulla diffusione della contrattazione di secondo livello, aziendale e/o territoriale e anche sulla crescita del welfare contrattuale e aziendale.

L'analisi condotta sulle misure fiscali introdotte dal 2007 al 2016 (Ambra 2016 a) ci ha permesso di individuare tre fasi:

- a) Una prima fase di sperimentazione dal 2007 al 2011, che include le manovre dei Governi Prodi e Berlusconi;
- b) una seconda fase dal 2012 al 2015, in cui le misure sono rese strutturali dal Governo Monti;
- c) una terza fase di nuova sperimentazione avviata dal Governo Renzi a partire dal 2016.

Il Governo Prodi II con la L.247 del 2007 introduce gli sgravi contributivi sulla parte di retribuzione stabilita nel secondo livello dai contratti collettivi (aziendali o territoriali) e correlata a incrementi di produttività. Gli sgravi sono finanziati, in via sperimentale per il triennio 2008-2010, attraverso un apposito Fondo istituito: il "Fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello" e al quale vengono destinati 650 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2008-2010. L'obiettivo del governo è quello di incentivare la crescita economica e la produttività e allo stesso tempo favorire la diffusione della contrattazione decentrata. Gli sgravi vengono destinati solo alle imprese del settore privato e applicati su un importo annuo pari al limite massimo del 5% della retribuzione. Su questa parte i contributi previdenziali versati dai datori di lavoro sono ridotti del 25%. Si stabilisce inoltre la successiva emanazione, entro il 2008, di disposizioni per la riduzione della imposizione fiscale sugli sgravi contributivi. Per monitorare la misura e decidere al termine della sperimentazione nel 2010, se confermarla anche per gli anni successivi, viene creato presso il Ministero del Lavoro, un Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello, con la partecipazione delle parti sociali.

Nonostante le buone intenzioni tuttavia le misure definite non vengono attuate dal governo Prodi, il quale nel gennaio del 2008 viene sfiduciato. Il nuovo governo di centro destra Berlusconi (IV) si mostra però intenzionato a procedere sulla strada della sperimentazione degli sgravi contributivi

introdotti da Prodi, per i quali erano già state stanziato le risorse necessarie nel Fondo per gli sgravi contributivi, e ripartite nella misura del 62,5% da destinare alla contrattazione aziendale e del 37,5% per quella territoriale. Agli sgravi contributivi, il governo Berlusconi aggiunge anche l'introduzione di un'imposta agevolata al 10%, sulla parte di retribuzione per lavoro straordinario o supplementare. Tuttavia con la crisi economica, imprese e sindacati si trovano a dover fronteggiare situazioni di crisi aziendali e ristrutturazioni e, in un simile scenario, la contrattazione di secondo livello, diventa "concessiva" e utilizzata prevalentemente per far fronte agli effetti negativi della crisi economica e tentare di difendere l'occupazione. Alla fine del 2011 si presenta un momento molto critico per il Governo Berlusconi che è costretto a dimettersi e a cedere il passo al "tecnico" Monti.

Durante il Governo Monti, le misure fiscali, che sin qui erano rimaste nell'alveo della sperimentazione, vengono rese strutturali. Gli sgravi contributivi e le agevolazioni fiscali vengono confermate solo per il settore privato, escludendo il settore pubblico e le risorse vengono ripartite, mantenendo gli stessi criteri stabiliti nel 2008, ovvero destinando il 62,5% alla contrattazione aziendale e il 37,5% alla contrattazione territoriale. Successivamente però, a causa dell'aggravarsi della situazione di crisi economica, che vede il governo impegnato a far fronte alla necessità di far quadrare i conti, le risorse stanziato per le agevolazioni contributive e fiscali vengono ridotte e destinate in parte al finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Il governo Monti si distingue dai governi precedenti non solo per la natura delle misure fiscali attuate che vengono rese strutturali, ma anche per l'introduzione di un'esplicito collegamento tra l'accesso al beneficio per le imprese e la sottoscrizione di accordi collettivi di secondo livello con i sindacati. Da questo momento per i sindacati si apre un ulteriore spazio di manovra a livello aziendale e territoriale e si delinea una fase che vede rafforzato il loro ruolo.

Nell'aprile del 2013 al Governo Monti subentra il Governo Letta, che conferma anche per il 2014 le misure fiscali fin qui attuate. Il governo Letta però non resta a lungo in carica e nel febbraio del 2014, viene sostituito dal governo Renzi.

A fine anno, nella legge di stabilità del 2014 per il 2015 le poche risorse rimaste nel Fondo per gli sgravi contributivi vengono azzerate. Nel 2015 invece il Governo Renzi sceglie di rifinanziare nuovamente le misure fiscali, con risorse un po' più ridotte ma per un lasso di tempo più esteso (fino al 2021). Nella nuova legge di stabilità per il 2016 vengono introdotte diverse novità riguardanti la defiscalizzazione dei salari collegati al secondo livello di contrattazione collettiva.

Una prima novità è la destinazione del 10% delle risorse del Fondo a una nuova sperimentazione delle misure per la conciliazione di vita, cura e lavoro, prevista per il triennio 2016-2018, sulla base di criteri e modalità definite da linee guida e modelli che favoriscano la stipula di contratti collettivi aziendali<sup>1</sup>.

Un secondo cambiamento riguarda la possibilità di agevolare la tassazione non solo dei premi di produttività ma anche delle somme erogate dalle imprese sotto forma di partecipazione agli utili di azienda. Inoltre, nel caso di imprese che decidano di realizzare il coinvolgimento paritetico dei lavoratori le agevolazioni previste sono maggiori<sup>2</sup>.

---

1 La sperimentazione è introdotta da uno dei decreti attuativi del Jobs Act, ovvero il decreto legislativo n. 80/2015 sulle «misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro».

2 Vengono stabiliti precisi criteri per definire le modalità di coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori. Si prevede ad esempio che le aziende costituiscano gruppi di lavoro, formati da responsabili aziendali e lavoratori, impegnati in modo permanente nel miglioramento dell'organizzazione del lavoro. Tali gruppi non solo devono essere permanenti, e

Infine un'ultima novità, rilevante per i possibili effetti sulla crescita del welfare aziendale o contrattuale, è la modifica dell'articolo 51 del Testo unico delle imposte sui redditi, che amplia il paniere dei servizi offerti dalle aziende, sia volontariamente che in base alla sottoscrizione di un accordo o regolamento aziendale, ai propri lavoratori e aggiunge inoltre la possibilità di utilizzare voucher, cartacei o elettronici.

Da questo momento i lavoratori dipendenti possono fruire della deducibilità dal reddito di quote da destinare alla sottoscrizione di polizze di previdenza complementare e fondi sanitari integrativi, e di eventuali premi di produttività sottoforma di partecipazione agli utili di azienda, o sottoforma di beni e servizi attribuiti ai lavoratori anche a titolo premiale. In breve le agevolazioni non sono più legate esclusivamente ai salari contrattati al secondo livello, ma anche ai premi di produttività, ai piani di partecipazione dei dipendenti agli utili di impresa e alle misure di supporto al welfare aziendale.

E' importante anche aggiungere che si stabilisce che l'applicazione dell'imposta sostitutiva al 10% sia subordinata al deposito del contratto (aziendale o territoriale) entro 30 giorni dalla sua sottoscrizione e si procede anche a definire precise modalità con cui avviare un nuovo monitoraggio sulle imprese che avanzino richiesta di accesso alle misure, con l'obiettivo quindi di verificare il numero di richieste annuali e la tipologia di contratti di secondo livello sottoscritti.

In conclusione i governi che si sono succeduti hanno di volta in volta modificato i criteri di accesso alle misure fiscali e anche le risorse stanziare per finanziarle. Nonostante i molteplici cambiamenti, le misure di agevolazione contributiva e fiscale hanno seguito un percorso incrementale che nel 2012 le ha trasformate da misure sperimentali a misure strutturali, con l'esplicito obiettivo di sostenere l'aumento della produttività e favorire la diffusione della contrattazione di secondo livello. Inoltre nel 2012 la defiscalizzazione è stata vincolata alla contrattazione collettiva, influenzando in tal modo sul rafforzamento del ruolo dei sindacati nella negoziazione delle misure implementate a livello aziendale e territoriale.

Governo e parti sociali sono quindi giunti a concordare sull'importanza di favorire la diffusione della contrattazione di secondo livello. Tuttavia permangono ancora preferenze diverse tra gli attori collettivi. Le associazioni datoriali, in particolare Federmeccanica e Confindustria, hanno chiaramente mostrato una propensione per l'adozione di un livello aziendale di contrattazione decentrata. Invece i sindacati hanno continuato a sostenere anche il livello territoriale di contrattazione decentrata, particolarmente adatto in settori diversi da quello industriale, come nel caso del settore edilizio e della costruzioni, nell'agricoltura o nell'artigianato.

Effettivamente anche i dati sulle caratteristiche del sistema produttivo e imprenditoriale italiano, che confermano la permanenza di un tessuto costituito dalla prevalenza di imprese piccole o piccolissime, supportano la necessità di rafforzare il livello territoriale di contrattazione decentrata.

I dati Istat-Cnel (2016) mostrano che la contrattazione di secondo livello, pur se difesa teoricamente, resta tuttavia nei fatti molto poco praticata e diffusa, poiché nel biennio 2012-2013 ha riguardato meno di un terzo delle imprese con almeno 10 dipendenti. Secondo questi dati i contratti di secondo livello hanno stentato a diffondersi e la crisi economica ha influito sulla connotazione difensiva della contrattazione decentrata (p. 109). Le imprese con almeno 10 addetti che hanno sottoscritto un accordo di secondo livello rappresentano il 31,6%. Questo dato include anche la

---

non possono quindi essere semplici gruppi di consultazione, addestramento o formazione, ma devono anche monitorare gli obiettivi da perseguire, le risorse necessarie, le attività svolte e i risultati raggiunti (Ambra, 2016 a).

percentuale di contrattazione di secondo livello *ad personam* (contrattazione individuale) mentre la contrattazione collettiva coinvolge il 21,2% delle imprese. La contrattazione di secondo livello è inoltre più diffusa nelle imprese grandi con oltre 500 dipendenti, dove ben il 73,9% la pratica, mentre nelle imprese piccole è stata attuata da circa il 27,9% delle imprese con un numero di addetti compreso tra 10 e 49. Le imprese che hanno dichiarato di aver usufruito della detassazione o degli sgravi fiscali previsti per l'erogazione del premio di risultato, collegato a obiettivi di produttività sono circa il 21% (Istat-Cnel, 2016, p. 115). Una percentuale tutto sommato modesta, soprattutto se si considera che non include la stragrande maggioranza di imprese con meno di dieci dipendenti. Se poi si osserva quante imprese hanno erogato il premio di risultato, il dato medio è del 13,4%, sempre tra le imprese con oltre 10 dipendenti, con punte più elevate nel settore industriale (17,7%) e nell'area Nord-ovest (17,1%) e Nord-est (15,5%) e punte più basse nel settore dei servizi (10,2%) e al Sud e Isole (rispettivamente pari al 7,2% e al 6%). La variabile che più influisce sulla distribuzione del premio di risultato è la dimensione delle imprese. Il 63,3% delle grandi imprese (con oltre 500 addetti) ha erogato il premio di risultato contro il 9,6% delle imprese piccole (10-49 addetti). Infine solo il 5,2% delle imprese con almeno 10 dipendenti ha distribuito incentivi sotto forma di partecipazione agli utili di impresa (Istat-Cnel, 2016, pp. 117-119).

Infine per quanto riguarda l'impatto di queste misure sulla crescita del welfare contrattuale e aziendale, Carrieri (2016) segnala una espansione della portata e dell'ampiezza dei contenuti e delle materie affrontate nella contrattazione di secondo livello. Ai temi classici del salario, degli orari e dell'organizzazione del lavoro si sono infatti aggiunti temi nuovi, inclusi quelli del welfare integrativo. Queste tendenze hanno riguardato però le aziende di dimensione medio-grande, e in misura più ridotta le imprese piccole. I dati Istat-Cnel (2016) confermano che i temi più rilevanti nella contrattazione di secondo livello sono stati: il salario (61,1%), l'organizzazione del lavoro (50,7%) e la formazione professionale (44,6%). Mentre il miglioramento del welfare aziendale ha riguardato una percentuale più ridotta (38,4%), incentrata in particolare su previdenza integrativa, assistenza sanitaria e forme di sostegno al reddito e alla persona (ivi, p. 117). Anche in questo caso sono state le imprese grandi, con oltre 500 dipendenti, quelle che hanno contrattato maggiormente misure di welfare integrativo (57,1%) e in particolare nei settori dei servizi orientati al mercato (42,6%). Il welfare integrativo è stato invece meno contrattato nelle imprese con numero di addetti compreso tra 50 e 200 (32,1%) e nel settore dei servizi sociali e personali (30,8%).

## **2. Le dinamiche delle relazioni sociali tra governo e parti sociali**

Rispetto alle dinamiche tra governo e parti sociali è bene ricordare che il Governo Prodi pochi mesi prima dell'introduzione delle misure fiscali sperimentali aveva sottoscritto con le parti sociali, il 23 luglio del 2007 il protocollo "Previdenza, Lavoro e Competitività per l'equità e la Crescita". Si tratta dell'ultimo esempio di concertazione tra governo e parti sociali in Italia, realizzato con l'obiettivo di migliorare la qualità dell'occupazione, la produttività e ridefinire il sistema di welfare, promuovere una crescita economica duratura, equilibrata e sostenibile, sia dal punto di vista finanziario che sociale. L'accordo prevedeva una serie di interventi nella sfera della previdenza, del mercato del lavoro, a favore della competitività e dell'inclusione sociale.

E' evidente che laddove esista la possibilità per un governo di concludere un accordo con le parti sociali, il clima delle relazioni tra gli attori collettivi è positivo e propositivo e in grado di perseguire nel lungo periodo gli obiettivi comuni condivisi.

Nonostante il buon clima, tuttavia il governo Prodi non riesce a durare a lungo e deve lasciare il posto al successivo governo di centro destra guidato da Berlusconi. Il periodo che segue ( dal 2008

al 2011) non si mostra affatto facile da governare, anche a causa della grave crisi economica. Il governo Berlusconi si trova a dover fare i conti con la crisi, che sembra riguardare non solo l'economia e l'occupazione ma che pervade anche le relazioni con le parti sociali.

L'osservatorio tra le parti sociali che era stato istituito da Prodi, non intraprende il percorso che era stato previsto. A ciò si aggiunge anche la divisione all'interno del fronte sindacale che si manifesta in occasione della sottoscrizione dell'Accordo Quadro di riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, seguito a breve distanza il 15 aprile del 2009 dall'Accordo Interconfederale per la sua attuazione. In entrambi i casi la Cgil si rifiuta di sottoscrivere gli accordi. Per comprendere le ragioni della rottura è bene ricordare che tali accordi, sottoscritti quindi in forma separata, stabilivano, in via sperimentale per 4 anni, nuove regole e procedure di negoziazione e gestione delle contrattazione collettiva, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo economico e la crescita occupazionale, aumentare la produttività e rendere più efficiente la dinamica retributiva. Nel nuovo modello, la parte relativa alle retribuzioni viene stabilita non più sulla base del tasso di inflazione programmata ma adottando l'IPCA (l'indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia) depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati. Ma la vera novità introdotta non riguarda l'adozione del nuovo indice, né tantomeno il doppio livello di contrattazione collettiva (nazionale e decentrato) che nei fatti resta confermato.<sup>3</sup>

Il punto su cui si consuma la divisione con la Cgil, - nonché la vera novità introdotta- è la possibilità di concludere accordi in grado di modificare, anche se temporaneamente e con l'approvazione delle parti sociali che stipulano i contratti nazionali, alcuni istituti economici o normativi disciplinati dal contratto collettivo, in particolare nei casi in cui si renda necessario la gestione di situazioni di crisi economica.

La rottura dell'unità del fronte sindacale, rispetto alle regole del sistema di relazioni industriali, apre la strada ad una stagione caratterizzata dal moltiplicarsi dei segnali di rottura, non solo tra i sindacati e tra la Cgil e la FCA, ma anche tra quest'ultima e Confindustria.

Secondo diversi studiosi (Leonardi 2010; Bavaro 2010) l'accordo Fiat di Pomigliano, contenente deroghe al contratto nazionale, secondo quanto previsto dall'accordo interconfederale dell'aprile 2009 rappresenta un esempio emblematico del clima di conflitto tra le parti sociali.

La Cgil è contraria alla possibilità, prevista nell'accordo Fiat di introdurre le cosiddette "clausole di uscita" o "di apertura", poiché esse permettono ai contratti decentrati (territoriali o aziendali) di derogare anche *in senso peggiorativo* alla disciplina dei singoli istituti economici o normativi previsti nel contratto nazionale.

Il clima che tale vicenda produce è ben sintetizzato da Leonardi (2010) che scrive: "il vizio genetico di Pomigliano risiede nell'accordo quadro per la riforma del sistema contrattuale, stipulato senza e contro la Cgil il 22 gennaio 2009. Un accordo separato sulle regole generali, come non si era mai

---

<sup>3</sup> Resta di competenza del livello centrale e quindi del contratto collettivo nazionale la definizione della disciplina dei diritti di informazione e consultazione per i lavoratori, delle regole e delle procedure di funzionamento degli organismi paritetici, la possibilità di definire ulteriori forme di bilateralità, per assicurare benefici fiscali che incentivino il funzionamento dei servizi integrativi di welfare e infine la definizione delle modalità e degli ambiti di applicazione della contrattazione di secondo livello, con particolare riguardo alle piccole imprese. Il secondo livello viene incentivato attraverso l'adozione di misure fiscali, come riduzione di tasse e contributi, in modo da collegare gli aumenti salariali al raggiungimento di obiettivi di produttività, redditività, qualità, efficienza, efficacia e ai risultati legati all'andamento economico delle imprese. Al fine di incentivare la diffusione dei contratti di secondo livello, si riconosce un importo aggiuntivo ai lavoratori dipendenti in imprese prive di contrattazione di secondo livello, e che di conseguenza non potrebbero percepire premi di produzione.

visto prima, reso possibile e aggravato dall'assenza di qualunque disciplina legale in materia di rappresentanza[...] approdo quanto mai compromesso dall'esacerbarsi delle tensioni fra le organizzazioni sindacali, alimentate ad arte dall'attuale governo”.

Solo dopo la prima metà del 2011, il fronte sindacale inizia a ricompattarsi, con la firma, questa volta congiunta dell'Accordo Interconfederale del 28 giugno, nel quale si conferma il ruolo del contratto collettivo nazionale di lavoro e al contempo si punta a favorire lo sviluppo e la diffusione della contrattazione collettiva di secondo livello, confermando la necessità che il Governo incrementi, renda strutturali, certe e facilmente accessibili tutte le misure che possano incentivare la contrattazione di secondo livello, in termini di riduzioni di tasse e contributi, collegando gli aumenti di produttività, redditività, qualità, efficienza ed efficacia e altri elementi rilevanti per il miglioramento della competitività ai risultati legati all'andamento economico delle imprese.

Resta tuttavia ancora aperta la possibilità di intese modificative delle regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro nei limiti e con le procedure previste dagli stessi contratti collettivi nazionali di lavoro.<sup>4</sup>

A pochi mesi di distanza dalla sottoscrizione dell'accordo interconfederale, e in modo del tutto inedito per la storia delle relazioni industriali italiane, il governo Berlusconi il 13 agosto 2011 emana il decreto legge 138/2011, poi convertito il 14 settembre nella legge 148/2011. In questo modo le nuove regole sui rapporti tra contratto nazionale e contratto decentrato vengono sancite per legge. Inoltre a dispetto degli sforzi compiuti dalle parti sociali per giungere faticosamente ad un accordo comune, la legge stabilisce con un articolo (l'art.8) che i cosiddetti “contratti di prossimità”, cioè contratti territoriali, possano derogare in pejus non solo al contratto nazionale ma anche alla legge, pur rimettendo all'autonomia delle parti la discrezionalità sull'esercizio di queste deroghe.

L'art. 8 della legge 148/2011 viene interpretato come “un attacco diretto alla struttura della contrattazione collettiva, portato proprio mentre le parti tentano di ridefinirla e ammodernarla prospettando una forma di decentramento contrattuale organizzato. L'intervento della legge ha il significato di un veto nella direzione di marcia faticosamente imboccata dalle confederazioni”. E si configura invece come una “ direttiva verso il decentramento contrattuale senza vincoli né della legge né della contrattazione nazionale” (Carrieri, 2013, pp. 77-78).

Rispetto alla L. 148/2011 i tre sindacati reagiscono in maniera diversa, con una netta opposizione da parte della Cgil e un atteggiamento più possibilista da parte di Cisl e Uil (anche se Bonanni aveva affermato che la disposizione era un intervento legislativo "non richiesto"). Tuttavia, lo sciopero generale proclamato dalla Cgil ed il seguito avuto (anche tra gli iscritti Cisl), insieme all'opposizione delle categorie meccaniche di quest'ultimo sindacato e della Uil hanno determinato un evidente "cambio di clima". Queste nuove condizioni hanno stimolato, il 21 settembre 2011, la ratifica dell'accordo interconfederale del giugno precedente, con l'aggiunta di una postilla, nella quale si esclude qualsiasi rilievo all'art. 8 della legge n.148/2011. Le parti sociali convengono

---

4 Nell'accordo si specifica inoltre che i contratti collettivi aziendali approvati dalle RSA devono essere sottoposti al voto dei lavoratori a seguito di una richiesta avanzata da almeno una organizzazione firmataria dell'accordo interconfederale o da almeno il 30% dei lavoratori dell'impresa. Per la validità della consultazione è necessaria la partecipazione del 50% più uno degli aventi diritto al voto. L'intesa è respinta con il voto espresso dalla maggioranza semplice dei votanti. Infine si pone il tema della certificazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali prevedendo la legittimazione a negoziare delle organizzazioni sindacali che superano il 5% del totale dei lavoratori della categoria cui si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro.

nell'applicare l'accordo di giugno senza derogare alla legge e senza stabilire intese aziendali o territoriali in riforma dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori. (Perulli, e Speziale, 2011, p.60).

Questa scelta, in particolare di Confindustria, spinge Fiat a decidere di uscire dall'associazione degli industriali a partire dal 1 gennaio 2012, in modo da essere svincolata da tutti gli accordi conclusi da Confindustria con i sindacati, compreso quello sottoscritto il 28 giugno 2011. (Perulli e Speziale, 2011, p. 25).<sup>5</sup>

Diversi giuristi hanno avanzato ipotesi interpretative sugli effetti dell'intervento di legge del governo Berlusconi nel 2011, sostenendo che l'introduzione della possibilità per gli accordi di secondo livello (le cosiddette intese modificative) di derogare agli accordi nazionali e persino alle leggi, determina lo scardinamento della gerarchia esistente tra leggi e livelli di contrattazione collettiva, compromettendo la possibilità di realizzare un coordinamento verticale che possa essere definito "ordinato, coordinato e organizzato".<sup>6</sup> Su questo aspetto e sull'altalenante andamento delle caratteristiche del sistema contrattuale italiano, torneremo nelle conclusioni.

Durante il Governo Monti l'anomalia nei rapporti tra legge e accordi tra le parti resta aperta. Infatti l'articolo 8 non viene abrogato, ma viene emanata una legge (la 92/2012) che in alcuni casi avalla esplicitamente la gerarchia contrattuale definita dall'accordo interconfederale del 2011, mentre in altri casi rinvia genericamente alla contrattazione collettiva operata dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale (Carrieri e Treu, 2013, p. 79). Ne risulta quindi un sistema diseguale e confuso. Tuttavia è interessante notare che la stessa legge 92/2012 (Legge Fornero del Lavoro) avvia un processo di riforma degli ammortizzatori sociali, con la finalità di assicurare a tutti i lavoratori una tutela in costanza del rapporto di lavoro, nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause previste dalla normativa in materia di CIGO e CIGS. In tal modo si procede da una parte a razionalizzare le misure esistenti destinate ai lavoratori dipendenti e dall'altra ad estendere le tutele in modo progressivo ma moderato a quei lavoratori che ne erano esclusi e nei settori non coperti, attraverso l'istituzione dei fondi di solidarietà.<sup>7</sup>

In questo modo quindi, la stessa legge che non risolve l'ambiguità nei rapporti tra legge e contrattazione collettiva, tuttavia apre la strada ad una bilateralità più forte e più ampia, conferendo alle parti sociali un ruolo importante nella gestione di risorse e misure per il welfare dei lavoratori.

Durante il Governo Renzi, ed in particolare nel 2014 e 2015 si riapre una fase conflittuale con i sindacati. Infatti Renzi si mostra infatti molto deciso a dar seguito alla riforma del mercato del lavoro, il cosiddetto "Jobs Act", con il quale mostra di non tener conto, anzi di trascurare apertamente le relazioni con i sindacati. Per diversi mesi la disputa si concentra sulla cancellazione dell'art. 18 dello Statuto dei diritti dei lavoratori.

---

5 I due autori si riferiscono in particolare ad una lettera del 3 ottobre 2011, con la quale la Fiat annuncia di uscire da Confindustria, lamentando il "depotenziamento" dell'art. 8, che considera norma essenziale al fine di avere la necessaria "flessibilità gestionale".

6 Perulli e Speziale parlano di equi-ordinazione tra legge e contrattazione collettiva e di vera e propria "balcanizzazione" dei sistemi di regole, ancor più clamorosa perché la frammentazione non riguarda fattori regolativi marginali, ma addirittura le norme di fondo del Diritto del lavoro. (2011, p.26-27).

7 Successivamente il governo Renzi, attraverso uno dei decreti attuativi del cosiddetto Jobs Act introduce nuove disposizioni che allargano la platea delle imprese aderenti, uniformando le prestazioni erogate. I fondi di solidarietà per i settori non coperti dalle norme in materia di integrazione salariale si basano sul principio di bilateralità in quanto al sostentamento del fondo contribuiscono sia i datori di lavoro che i lavoratori.



Il mondo sindacale (ed in particolare la Cgil) si sente colpito dal fuoco amico. Neanche il governo di centro destra aveva infatti tentato un attacco così forte e così risoluto al cuore dello statuto dei diritti dei lavoratori. A ciò si aggiunge anche un'altra mossa del premier Renzi che viene letta come una grave interferenza nell'ambito dell'autonomia dell'azione sindacale, ovvero in merito alla sfera contrattuale. Da diversi anni ormai i sindacati non riuscivano a concludere i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di categoria, nei diversi settori economici. Uno dei principali motivi di stallo era la difficoltà di giungere a nuovi accordi che prevedessero aumenti salariali, in una fase economica di deflazione. Le maggiori dispute tra organizzazioni sindacali e controparti datoriali si incentravano sulla richiesta da parte di questi ultimi della restituzione degli aumenti salariali che erano stati distribuiti sulla base di un livello di inflazione che poi nei fatti non c'era stato, mentre i sindacati avanzavano richieste di adeguamento al rialzo. Di conseguenza il braccio di ferro tra le parti sociali si risolveva nel mancato rinnovo dei contratti nazionali di categoria. Ed è in questa fase che, nel corso del 2014, il governo Renzi interviene con una manovra che introduce un bonus di 80 euro al mese di aumento erogato a tutti i lavoratori dipendenti con uno stipendio annuo compreso tra 8 mila e 26 mila euro, a prescindere dal settore economico in cui erano impiegati ed includendo anche i lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, i lavoratori soci delle cooperative e i lavoratori socialmente utili. Si tratta quindi di una manovra in grado di sostenere gli aumenti retributivi con una cifra aggiuntiva annua pari a 960 euro all'anno per i redditi fino a 24mila euro, e progressivamente più bassa per i redditi fra 24mila e 26mila euro. Dal bonus degli 80 euro sono esclusi i pensionati, i liberi professionisti e gli autonomi, i disoccupati e titolari di sussidio e gli incapienti (o quanti percepiscano uno stipendio inferiore agli 8mila euro di soglia stabilita).

La misura, come è evidente scavalca i sindacati nella loro azione di contrattazione collettiva. In primo luogo perché si rivolge anche a figure di lavoratori non standard, che i sindacati non riescono più a raggiungere. In secondo luogo perché l'aumento annuale è pari a qualsiasi aumento ottenibile dai sindacati, ma nell'arco dei tre anni di valenza di un contratto collettivo nazionale potenzialmente rinnovabile nelle categorie più forti. Terzo poi, perché interviene in un momento in cui i sindacati non solo non riescono a rinnovare i contratti e quindi ad ottenere quegli aumenti salariali, ma devono anche contrastare le richieste da parte datoriale di aumenti retributivi conferiti in un momento economico di deflazione invece che di inflazione.

Dopo una prima fase conflittuale con i sindacati, alla fine del 2015 si assiste ad un momento di riconciliazione, in seguito alla introduzione nella legge di stabilità di nuove risorse per il finanziamento di misure di agevolazioni fiscali, contrattate a livello decentrato. I sindacati si mostrano favorevoli alle misure di detassazione introdotte e in una nota congiunta sottolineano che "Nel quadro di una generale riforma fiscale, che sostenga i redditi da lavoro, superando la mera logica dei bonus e agevolando forme di riduzione del prelievo, la detassazione, rappresenta una delle leve per incentivare la contrattazione di secondo livello".

Sono tuttavia riscontrabili alcune ambiguità nella posizione dei sindacati verso questa nuova fase del governo Renzi. Infatti i sindacati mentre da una parte sostengono l'importanza di misure di sostegno ai redditi da lavoro, continuano a rimanere critici verso la "logica dei bonus" (e qui il riferimento è al bonus degli 80 euro). Ambiguità che diventa doppiamente evidente nel momento in cui chiedono apertamente al governo Renzi l'introduzione del bonus degli 80 euro anche ai pensionati (che sino a quel momento ne erano rimasti esclusi).

Per raggiungere tale obiettivo, i sindacati, che notoriamente nel caso italiano sono molto rappresentativi dei pensionati, per l'alto numero di iscritti pensionati, indicano uno sciopero per chiedere con forza al governo l'applicazione del bonus anche alle pensioni minime.

E' interessante quindi riscontrare come all'interno dei sindacati confederali agiscano logiche di azione diverse, quando il target di riferimento non è più quello dei lavoratori (e quindi l'azione si esercita nell'arena del mercato) ma quello dei pensionati. In questo caso infatti la controparte dei sindacati è il governo e gli strumenti di azione adottati dai sindacati sono i tradizionali canali di pressione (e dunque nell'arena politica).

### **3. Conseguenze delle misure fiscali sul modello italiano di relazioni industriali**

Per quanto riguarda le trasformazioni nel sistema di relazioni industriali italiano, a differenza di altri paesi europei, il modello italiano ha mostrato una relativa tenuta delle organizzazioni di rappresentanza, in termini di membership e di alta copertura contrattuale.

Secondo Carrieri (2016 *in corso di pubblicazione*) il futuro del sistema contrattuale italiano e la ridefinizione delle due regole è nelle mani dei suoi attori e della loro capacità di innovazione. Sarà cruciale comprendere "se le parti sociali scelgano di limitarsi a sciogliere le loro naturali differenze in un compromesso inteso solo a neutralizzare gli aspetti negativi di un mancato accordo. Oppure se tale orizzonte si misura più chiaramente con l'obiettivo di trovare soluzioni che abbiano un impatto positivo a più larga scala sull'andamento del sistema produttivo e dunque sul tessuto connettivo di imprese e lavoratori".

La percezione della necessità di una fase nuova delle relazioni industriali è confermata anche dai principali documenti elaborati dalle parti sociali nel corso degli ultimi due anni (2014/2016):

- a) Testo Unico (2014)
- b) Position paper di Federmeccanica (2015)
- c) Relazione del nuovo presidente di Confindustria all'assemblea (26 maggio 2016)
- d) Documento unitario di Cgil, Cisl e Uil (gennaio 2016)
- e) Accordo Quadro Territoriale per la detassazione produttività tra CONFINDUSTRIA e Cgil, Cisl e Uil (Luglio 2016).

Il Testo unico sulla rappresentanza, del 10 gennaio 2014, stabilisce le regole per la certificazione della rappresentanza dei sindacati che hanno firmato l'accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 e il Protocollo d'intesa del 31 maggio 2013. Inoltre introduce due criteri per la misurazione della rappresentatività dei sindacati: i dati associativi ovvero le deleghe relative ai contributi sindacali conferite dai lavoratori, e i dati elettorali ottenuti sulla base dei voti espressi nelle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie. Il numero delle deleghe è rilevato dall'INPS tramite un'apposita sezione nelle dichiarazioni aziendali (Uniemens). I sindacati ammessi alla contrattazione nazionale sono quelli che abbiano una rappresentatività non inferiore al 5%, percentuale calcolata facendo una media tra il dato associativo e quello elettorale. In assenza di piattaforma unitaria, si prevede che la parte datoriale favorisca l'avvio della negoziazione sulla base della piattaforma presentata da organizzazioni sindacali che abbiano un livello di rappresentatività nel settore pari almeno al 50% +1. I Contratti nazionali sottoscritti da sindacati che rappresentano almeno il 50% + 1 della rappresentanza sono esigibili e vincolanti per ambo le parti, per l'insieme dei lavoratori e per tutti i sindacati che hanno aderito all'intesa.

Si conferma la possibilità che i contratti collettivi aziendali possano definire, anche in via sperimentale e temporanea, specifiche intese modificative delle regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro, nei limiti e con le procedure previste dagli stessi contratti collettivi nazionali di lavoro. I contratti collettivi nazionali di lavoro hanno anche il compito di

determinare le conseguenze sanzionatorie per gli eventuali comportamenti attivi od omissivi che impediscano l'esigibilità dei contratti collettivi nazionali e prevedere sanzioni, con effetti pecuniari, o che comportino la temporanea sospensione di diritti sindacali di fonte contrattuale e di ogni altra agibilità.

Il testo unico condensa in sé il contenuto dei principali accordi sottoscritti dalle parti sociali nel corso di sei anni (dal 2009 al 2014), mostrando quanto lunghi possano essere i tempi necessari a superare le dinamiche di conflitto nelle relazioni tra gli attori sociali, in particolare nel caso di un intervento legislativo del governo (come quello del 2011) che invece di supportare le parti sociali, definisce in modo autonomo e univoco le regole del sistema di relazioni industriali e contrattazione collettiva, alterando il confronto fra le parti sociali e azzerandone la possibilità di una convergenza autonoma, pur se guidata o mediata.

Inoltre nonostante il testo precisi le modalità di misurazione e certificazione della rappresentatività sindacale, si nota una grave mancanza sulla applicabilità del processo di misurazione e certificazione della rappresentatività sindacale. Infatti non è previsto alcun obbligo di invio del modello Uniemens all'Inps da parte delle aziende per il conteggio di tutte le deleghe degli iscritti ai sindacati. A questa lacuna si aggiunge anche l'assenza di norme e riferimenti che riguardino anche la certificazione della rappresentatività delle organizzazioni datoriali.<sup>8</sup>

Intanto sul fronte datoriale non mancano indicazioni di fermento in merito al tema della definizione di nuove regole del sistema di relazioni industriali e del modello contrattuale. Nel documento presentato da Federmeccanica alla fine del 2015 emerge chiaramente la proposta di "riscrivere le regole del sistema contrattuale, in direzione di un miglioramento dei livelli di redditività e di produttività delle imprese" modificando la funzione del salario contrattato a livello nazionale e incrementando il ruolo della contrattazione aziendale. "I minimi contrattuali devono assumere per i singoli livelli dell'inquadramento contrattuale una mera funzione di garanzia". Federmeccanica esclude la possibilità di adottare in modo alternativo anche la contrattazione territoriale e si concentra invece su un solo livello decentrato, nel quale "si riconosce una retribuzione aggiuntiva ai minimi di garanzia, che sia variabile e legata ai risultati"(Carrieri 2016).

Anche Confindustria sottolinea l'importanza di un sistema di relazioni industriali in grado di sostenere e promuovere la crescita. Nella relazione all'Assemblea del 26 maggio 2016 il nuovo Presidente Vincenzo Boccia scrive: "dobbiamo crescere. Crescere deve diventare la nostra ossessione, aiutando il più largo numero possibile di imprese a imboccare la strada dell'innovazione e della competitività, produttività [...] Consideriamo da sempre lo scambio salario/produttività una questione cruciale e crediamo che la contrattazione aziendale sia la sede dove realizzare questo scambio" (Carrieri 2016).

La necessità di una nuova architettura del sistema italiano di relazioni industriali e del rafforzamento della contrattazione di secondo livello è sostenuta anche dai tre sindacati confederali che, nel testo Unitario elaborato nel gennaio 2016 confermano l'obiettivo comune di "rafforzare, quantitativamente, attraverso una sua maggiore estensione e, qualitativamente, attraverso un regolato trasferimento di competenze, la contrattazione di secondo livello, al fine di realizzare il miglioramento delle condizioni di lavoro, la crescita della produttività, competitività, efficienza,

---

<sup>8</sup> In Francia invece la rappresentatività delle organizzazioni sindacali e di quelle datoriali è stata regolata per legge, grazie all'azione di spinta del governo francese e ad una inedita autonomia mostrata dalle tre principali organizzazioni datoriali francesi che hanno saputo trovare un accordo e un compromesso sulle regole comuni da applicare (Ambra 2016b).

innovazione organizzativa, qualità, del welfare contrattuale e delle misure di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Tali obiettivi vanno perseguiti anche attraverso il beneficio delle agevolazioni fiscali e contributive previste dalla legge”. I sindacati però non individuano solo nel contratto aziendale lo strumento idoneo a rafforzare la contrattazione di secondo livello, poiché non escludono l’adozione in alternativa del contratto territoriale, in particolare nelle realtà caratterizzate da micro, piccole e/o medie aziende, in cui la contrattazione aziendale sia nei fatti poco praticabile. In materia di rappresentanza e rappresentatività le organizzazioni sindacali richiamano “l’esigenza di dare corpo alle nuove regole, fissate nel Testo Unico del 2014 non escludendo un “eventuale intervento legislativo di recepimento che sia funzionale alla generale applicazione pratica di questi indirizzi” (Carrieri 2016).

A luglio 2016 Confindustria e le segreterie nazionali di Cgil, Cisl e Uil sottoscrivono un accordo quadro per favorire la diffusione degli strumenti previsti dalla legge di stabilità 2016 in tema di welfare e produttività anche tra le piccole e medie imprese. L’obiettivo è quello di facilitare alle PMI la fruizione di benefici fiscali derivanti dalla nuova disciplina del premio e “agire da propulsore per la diffusione della contrattazione di secondo livello anche sul territorio”. Non vengono definite forme retributive a livello territoriale ma si punta a creare condizioni più favorevoli per introdurre forme di salario variabile legato ai risultati a livello aziendale, interaziendale e territoriale. Vengono previste due modalità di azione per le PMI che non hanno RSU al proprio interno: a) una opzione è quella di stipulare accordi aziendali tra le organizzazioni sindacali e quelle datoriali a livello locale; b) la seconda opzione si applica a tutti i dipendenti delle imprese di un’azienda a prescindere dal territorio in cui questa si trova. Si prevede comunque l’applicazione del trattamento fiscale agevolato alle imprese che adottino gli indicatori previsti per la misurazione degli incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione, così come disciplinati dal decreto attuativo della legge di stabilità 2016. Solo in caso di effettivo raggiungimento di un miglioramento, calcolato e dimostrabile in termini di performance, le imprese avranno accesso alle risorse stanziare per la defiscalizzazione (Mallone 2016).

Si tratta di un accordo che segna un importante cambiamento di posizione da parte di Confindustria che ha sempre affermato di preferire la contrattazione aziendale a quella territoriale. Effettivamente il ruolo che può essere giocato dalla diffusione della contrattazione territoriale, in alternativa a quella aziendale è sempre stato poco esplorato dagli attori datoriali, ed in particolare dalle associazioni di rappresentanza che operano nel settore industriale. I sindacati invece hanno spesso richiamato l’importanza del livello territoriale di contrattazione, non solo perché è quello più applicato in alcuni settori economici più tradizionali (agricoltura, edilizia e costruzioni, artigianato) ma anche per la possibilità di adottarlo anche in alcuni settori economici del terziario (sia in quelli più tradizionali, come nel caso del commercio, che in quelli più avanzati come ad esempio nel settore di banche e assicurazioni dove infatti è applicato il contratto di gruppo, che si configura come un contratto aziendale ma applicato a tutte le sedi del gruppo presenti nei diversi territori).

Il modello territoriale inoltre potrebbe anche essere introdotto anche nel settore industriale ed in particolare nei contesti nei quali operano una serie di micro imprese in rete o imprese più piccole che operano all’interno di un indotto creato da imprese più grandi. Una sorta di contratto di filiera, adottato all’interno di specifici territori.

Alcuni studiosi italiani da tempo esaminano modalità alternative e sperimentali di relazioni di lavoro e regolazione del lavoro, nelle imprese più piccole e sul territorio (Regalia, 2009; 2016). E’ sul territorio che i sindacati possono sperimentare strumenti di tipo concertativo e trilaterali o di tipo contrattuale e bilaterale (Carrieri, Mattei, 2015). Le organizzazioni sindacali, le associazioni di rappresentanza datoriale e tutte quelle realtà associative presenti nei diversi territori possono

utilizzare strumenti che siano in grado di combinare misure di vario genere, a favore del lavoro, a sostegno delle imprese e del welfare (Regalia, 2015 a, 2015 b). Ma come mai nonostante le dichiarazioni di intenti i sindacati non hanno spinto maggiormente nella direzione di una concreta attuazione della contrattazione territoriale? E come mai nei fatti il livello territoriale di contrattazione resta così poco praticato? Una possibile spiegazione risiede certamente nello scarso dinamismo mostrato dalle organizzazioni sindacali, incapaci di anticipare i cambiamenti necessari e solo in grado di inseguire – a posteriori e con lentezza- le scelte innovative introdotte da poche grandi aziende più innovative. In tal senso il cambiamento di direzione da parte di Confindustria può porre le premesse per una inversione di rotta. Tuttavia potrebbe essere utile approfondire in futuro, con ricerche qualitative e mirate, le dinamiche e i processi in atto dentro e tra i sindacati, e tra questi e le organizzazioni datoriali, in modo da verificare gli esiti di tali possibili trasformazioni in corso e approfondire i fattori che ostacolano la effettiva implementazione della contrattazione territoriale.

#### 4. Conseguenze delle misure fiscali sul sistema italiano di welfare

In questi anni a fronte di una minore tutela offerta dal welfare pubblico, è cresciuto il peso del welfare contrattuale (aziendale e territoriale) e con esso, anche il ruolo delle parti sociali.

Fino al 2008, momento in cui il sistema economico italiano è costretto a fare i conti con gli effetti di una forte e prolungata fase di crisi economica, le trasformazioni e le riforme attuate all'interno del sistema italiano di welfare non avevano comportato una rottura o innovazioni radicali (Paci, 2008).

Diversi studiosi hanno infatti evidenziato che il processo di *ricalibratura* del sistema di welfare fosse rimasto incompleto.

I governi (sia di centro sinistra che di centro destra) che si sono succeduti dal 2007 al 2011, hanno continuato a procedere più nella direzione del *retrenchment* e della progressiva stabilizzazione del deficit pubblico, che non del superamento delle distorsioni funzionali e distributive e territoriali già esistenti (Ascoli, 2011).

Inoltre nel 2012, durante il governo Monti, con l'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio in costituzione, la possibilità dei governi di agire sul sistema di welfare, attraverso lo stanziamento delle necessarie risorse aggiuntive, è definitivamente tramontata. Non a caso è in questo periodo che gli interventi legislativi del governo Monti (sul fronte del mercato del lavoro e su quello delle pensioni) si siano caratterizzati come manovre di razionalizzazione, e di contenimento della spesa pubblica (ad esempio attraverso l'innalzamento progressivo dell'età pensionabile disposto con la legge Fornero).

Di conseguenza le possibili modifiche attuabili al sistema italiano di welfare, senza costi aggiuntivi per la spesa pubblica, si incanalano nel percorso del rafforzamento delle misure integrative di welfare, già praticate a partire dagli anni novanta, ma solo relativamente all'ambito dei servizi sanitari integrativi e dei fondi pensione (Neri, 2012; Natali e Stamati, 2013).

Ed è precisamente lungo tale solco che si può esaminare l'intervento Fornero sull'ampliamento del sistema della bilateralità, attraverso l'erogazione ai lavoratori di prestazioni finanziate tramite i fondi bilaterali, alimentati dai versamenti di imprese e lavoratori<sup>9</sup>. Il ricorso al sistema bilaterale per rispondere alla necessità di coprire i bisogni di tutela sociale dei lavoratori sanciscono un forte collegamento tra sistema di welfare e sistema di relazioni industriali, dal momento che la fonte che definisce questo tipo di misure è quella stabilita dai contratti nazionali di lavoro, nei diversi settori dell'economia e i benefici sono erogati attraverso gli enti bilaterali.

---

<sup>9</sup> Sul tema del *welfare contrattuale o bilaterale* si veda Leonardi e Arlotti, 2012.

Con la riforma degli ammortizzatori sociali in deroga (legge Fornero 92/2012) si istituiscono i Fondi di solidarietà per l'ampliamento della tutela dei lavoratori in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, e l'estensione della stessa anche ai dipendenti nelle aziende dei settori non coperti dalla cassa integrazione ordinaria o straordinaria.

In tal senso è quindi possibile sottolineare che dal 2012 in avanti, il peso del welfare contrattuale e bilaterale venga ulteriormente rafforzato.

Secondo Croce (2015) la bilateralità può costituire una soluzione ai bisogni di welfare, rispondendo a tre precise funzioni: a) mutualistico-assicurativa; b) crescita della produttività; c) benessere dei lavoratori e contrasto alla precarietà dilagante in alcuni settori economici. Il sistema bilaterale può offrire una copertura assicurativa sia all'impresa che al lavoratore (ad es. tramite il sostegno del reddito) che può rivelarsi utile ed efficace soprattutto nei confronti delle imprese più piccole, e in alcuni settori particolarmente vulnerabili (ad es. edilizia, artigianato, commercio, turismo).

Il collegamento tra welfare e sistema di relazioni industriali, è confermato anche dalla direzione intrapresa da recenti studi comparativi in diversi paesi europei (Natali e Pavolini, 2014) che hanno esaminato misure, beni, servizi e agevolazioni non salariali, erogati dalle imprese ai propri dipendenti, sia in modo unilaterale che sulla base di accordi collettivi di secondo livello sottoscritti con i sindacati, aprendo la strada al "*welfare occupazionale volontario*".

Rispetto agli esiti che l'adozione del welfare occupazionale volontario possa produrre, gli studiosi sottolineano effetti contrastanti, con la possibilità di contribuire al miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori, in particolare laddove si realizza una integrazione dei servizi offerti dal sistema pubblico, ma al contempo con il rischio che possa prodursi una ulteriore frammentazione tra i lavoratori nell'accesso ai benefici.

L'impatto negativo del *welfare occupazionale* sul welfare pubblico italiano è confermato anche da Agostini e Ascoli (2014) secondo i quali, se è possibile per questa via, ridurre le distorsioni funzionali esistenti, allargando e integrando l'offerta di protezione sociale pubblica, in particolare per la tutela rispetto ai nuovi rischi sociali, d'altra parte, si può produrre un rafforzamento delle differenze collegate al «posto di lavoro», ampliando le distorsioni distributive e quelle territoriali.

Infine le più recenti ricerche sul sistema di welfare italiano si sono contratte sul cosiddetto "Secondo Welfare" (Maino e Ferrera (2013; 2015) con il quale si fa riferimento ad una ricca e ampia serie di misure e iniziative, nate su base territoriale e locale, organizzate dal basso, dalla società civile e dalle associazioni, e che combinano soggetti pubblici, privati e non profit, includendo il welfare contrattuale, quello aziendale e anche quello privato tout court.

Anche Treu (2016), evidenzia il processo di crescita della percentuale di spesa sociale in welfare privato in diversi paesi europei, incluso il nostro, anche se con percentuali più ridotte. L'autore sottolinea inoltre un maggiore ruolo da parte dello stato nel regolare con interventi pubblici anche l'introduzione del welfare nelle grandi aziende e in misura ridotta nelle piccole e medie imprese e a livello territoriale. Il welfare aziendale si configura come una possibile evoluzione degli obiettivi dei sindacati nello svolgere la loro funzione, anche grazie alle importanti trasformazioni introdotte dal legislatore con la legge di stabilità 2016 che influisce in particolare su due aspetti. In primo luogo ha incentivato in modo specifico il welfare negoziato collettivamente tra le parti sociali, escludendo le scelte unilaterali e volontarie delle aziende nell'accesso ai benefici fiscali. In secondo luogo ha defiscalizzato anche i premi di produttività e ampliato il paniere di servizi che possono rientrare nelle misure di welfare defiscalizzate. Non si esclude il rischio, già indicato di enfaticizzazione per questa via dei tradizionali squilibri fra territori, fra aziende di diversa dimensione e tra categorie di lavoratori (in particolare a scapito dei lavoratori atipici). Per tale ragione persiste l'esigenza di

individuare i corretti strumenti in grado di diffondere e mettere a sistema il welfare contrattato collettivamente, rafforzando non solo il livello aziendale ma anche quello territoriale e nazionale. In particolare secondo Treu è essenziale che si realizzi una diffusione della contrattazione collettiva decentrata nelle PMI che costituiscono gran parte della economia italiana e che soprattutto hanno minori possibilità di accesso alle prestazioni pubbliche e ai servizi offerti dai sindacati. Esistono già azioni in questa direzione, come nel caso ad esempio dei contatti di rete, attuati per facilitare l'accesso delle PMI a prestazioni aggiuntive (attraverso progetti comuni), o come nel caso di accordi territoriali sollecitati dalle organizzazioni sindacali e sostenuti dalle istituzioni locali e regionali, (si pensi agli accordi pilota a Treviso, Prato e Como). Tali strumenti tuttavia se da una parte hanno aperto la strada ad una loro possibile e ulteriore diffusione, d'altra parte hanno però mostrato anche delle difficoltà nella loro implementazione, che risulta effettivamente complessa e di difficile regolazione.

## **5. Conclusioni**

L'analisi delle misure fiscali introdotte dai governi dal 2007 al 2016 ci ha permesso di esaminare il ruolo (diretto e indiretto) dello Stato sulla diffusione della contrattazione collettiva di secondo livello e sulla crescita del welfare contrattuale.

Sebbene i dati Istat- Cnel relativi al biennio 2012-2013, mostrino una scarsa diffusione della contrattazione di secondo livello, praticata da circa il 21% delle imprese con meno di 10 addetti, con una percentuale di contratti di secondo livello che regolano esplicitamente il tema del welfare aziendale che si attesta in media (a prescindere dalle caratteristiche delle imprese) intorno al 38%, il supporto dello stato e dei governi è stato (e sarà) molto importante nel definire le condizioni favorevoli ad una espansione (ulteriore) della contrattazione decentrata e del welfare integrativo. Integrando l'analisi delle misure fiscali introdotte dai governi di diverso colore politico con l'analisi delle dinamiche nelle relazioni tra governo e parti sociali è possibile evidenziare alcuni fattori che possono influire positivamente o negativamente sugli interventi attuati e sul loro esito.

Se la posizione politica del governo può condizionare, come abbiamo visto, il clima delle relazioni tra governi e parti sociali, è anche vero che, soprattutto dopo il 2012, con l'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio in costituzione, che ha ridotto la capacità di spesa pubblica di governi, qualunque sia il loro colore politico, sono i diversi gli stili di leadership e di government dei premier alla guida dei governi a risultare più influenti sugli esiti prodotti.

In tal senso il Governo Renzi ha di fatto rappresentato un esempio indicativo, in particolare nel passaggio da una fase iniziale (2014-2015) nella quale ha prevalso la logica astensionista rispetto all'azione di supporto del confronto con le parti sociali (soprattutto con i sindacati) ad una fase finale (2016) caratterizzata dall'impegno attivo nell'incentivare i comportamenti pratici delle parti sociali nella direzione di un maggior decentramento della contrattazione e di un più stretto collegamento con gli andamenti di produttività.

Le misure adottate dalla fine del 2015 alla fine del 2016 da questo esecutivo sono volte alla "ricerca degli accorgimenti più appropriati a promuovere una maggiore estensione dei contratti di secondo livello, ad accrescerne il volume e il legame con gli incrementi di produttività ma non a detrimento della portata dei contratti nazionali". I provvedimenti realizzati rispondono alla doppia esigenza di "adottare tutte le risorse e gli strumenti possibili nell'ottica di allargare il range della contrattazione di ambito decentrato, legando sempre più strettamente gli incrementi di produttività ad indici premiali misurabili e al contempo mettere in primo piano ai fini della crescita della produttività sia

le misure prodotte dalla contrattazione collettiva, sia quelle favorite attraverso l'introduzione di meccanismi di partecipazione organizzativa dentro i quali i lavoratori giochino un ruolo evidente" (Carrieri 2016).

Le misure fiscali e le novità introdotte con la legge di stabilità 2016 hanno alimentato un processo di riattivazione del confronto tra le parti sociali. Questo ha favorito dopo anni di blocco il rinnovo a fine novembre del 2016 di due importanti contratti collettivi nazionali, quello dei metalmeccanici e quello del pubblico impiego. In entrambi i casi è evidente l'influenza positiva dell'azione del governo sui contenuti degli accordi siglati dalle parti sociali.

Nel caso del rinnovo del contratto nazionale dei metalmeccanici, dopo un anno di trattativa, iniziata con due diversi documenti programmatici, si è giunti ad un accordo sottoscritto unitariamente dai tre sindacati dei meccanici che per la prima volta interviene a regolare su basi generali il welfare integrativo, come componente aggiuntiva degli aumenti salariali (Carrieri 2016).

L'ipotesi di rinnovo del CCNL dei metalmeccanici per il periodo 2016-2019, firmato da CONFINDUSTRIA, Federmeccanica Assisital e Fiom- Cgil, Fim- Cisl e Uilm- Uil, ha infatti stabilito l'erogazione degli aumenti salariali ex post secondo l'indice Ipca (nel mese di giugno 2017) sulla base dell'inflazione relativa all'anno precedente<sup>10</sup>. Le prestazioni di welfare sono riconosciute come il vero baricentro contrattuale, attraverso l'estensione della sanità integrativa al 100% dei lavoratori (circa 1 milione di dipendenti) e la possibilità di estenderla ai loro familiari e conviventi di fatto<sup>11</sup>. È favorita l'adesione al fondo di previdenza complementare (il Fondo Cometa) con l'incremento del contributo a carico delle aziende<sup>12</sup>. Sono infine riconosciuti ai dipendenti piani di *flexible benefits* e il diritto soggettivo alla formazione continua per tutti (circa 300 euro a dipendente, da spendere in formazione)<sup>13</sup>. A ciò si aggiungono anche i premi variabili legati a obiettivi di produttività contrattati al secondo livello.

A breve distanza dal rinnovo del contratto nazionale dei metalmeccanici segue il 30 novembre 2016 l'accordo tra governo e sindacati per il rinnovo del contratto del pubblico impiego che riguarda circa 3,3 milioni di dipendenti pubblici, e che era atteso da 7 anni. Sono previsti circa 85 euro medi mensili di aumenti in busta paga e l'impegno del governo a trovare una soluzione giuridica per non penalizzare lavoratori che percepiscono il bonus di 80 euro e che rischiano di perderlo con l'incremento salariale<sup>14</sup>.

---

10 Gli aumenti salariali previsti del contratto collettivo sono stati indicati nella misura di circa 51 euro annui (legati alla confermata ex post della previsione inflattiva sul prossimo triennio) a cui si aggiungono anche le misure di welfare aziendale per un totale complessivo di circa 92 euro mensili. (Fonte: Pogliotti G., (2016), Metalmeccanici, sì al contratto: 92 euro al mese tra Welfare e busta paga, il Sole 24 ore, 26 Novembre 2016, <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2016-11-26/firmato-contratto-nazionale-metalmeccanici-132216.shtml?uuid=ADt5yZ2B>).

11 Il contributo a carico del lavoratore per Metasalute viene azzerato e posto a totale carico dell'azienda (circa 156 euro annui).

12 Il contributo delle aziende al fondo di previdenza complementare Cometa sale al 2%, circa 91 euro in più a carico delle aziende. Cui si aggiungono 80 euro lordi *una tantum* corrisposti a marzo 2017 a tutti i lavoratori.

13 Flexible benefits aziendali detassati, sotto forma di buoni spesa, buoni benzina e spese scolastiche fino al massimo di 100 euro da giugno 2017, 150 euro dal 2018 e 200 euro dal 2019.

14 Il Sole 24 ore (2016), Contratti statali, accordo per un aumento medio di 85 euro, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-11-30/contratti-statali--governo-e-sindacati-pronti-chiudere-132209.shtml?uuid=ADONUd4B>.



La bozza di intesa firmata dalla Ministra Marianna Madia e dai segretari generali di Cgil Cisl E Uil per il triennio 2016-2018 prevede per la prima volta nel pubblico impiego l'introduzione di misure contrattuali volte ad incentivare la crescita della produttività, legando l'erogazione di incentivi a più elevati tassi medi di presenza e monitorando con cadenza annuale, sulla base di precisi criteri e indicatori, l'efficacia delle prestazioni delle amministrazioni e la loro produttività collettiva.

In conclusione le tendenze osservate e tuttora in corso nel sistema di relazioni industriali italiano mostrano una rinnovata centralità del ruolo dell'attore pubblico, in particolare, come evidenzia Carrieri (2016, in corso di pubblicazione) rispetto alla possibilità di "svolgere una esplicita funzione di integrazione e supplenza verso le organizzazioni funzionali". In tal senso "acquistano importanza crescente riforme, anche di natura legislativa, delle relazioni industriali per aiutarne le funzioni e valorizzare la loro capacità di dare risposte positive ai problemi che vengono dal sistema sociale e da quello economico, con il duplice obiettivo di ridurre le anomalie esistenti, accordi separati, incertezze applicative) e fornire a tutti gli interessi in gioco maggiori certezze e maggiore efficacia pratica".

Stato e governo sono variabili cruciali, ai quali sarà utile dedicare in prospettiva studi più mirati. Tale traiettoria d'altronde è in corso anche in altri paesi. In tutta Europa è in atto una ridefinizione dei confini classici tra legge e autonomia collettiva, tra politica e attori sociali (Guarriello, 2016). Si assiste ad un rinnovato interventismo pubblico, specie nei paesi mediterranei, (Carrieri 2016), come ad esempio in Francia (Rehfeldt, 2016) ponendo importanti interrogativi teorici relativi al ruolo e allo spazio che possono esercitare gli attori pubblici. Nel nostro paese infine l'azione del governo può svolgere in futuro un'azione di supporto per la definizione – anche attraverso un intervento legislativo leggero- delle regole della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali, così come sul tema del controllo e della verifica della corretta applicazione degli accordi sottoscritti dalle parti, con la possibilità di adottare non solo strumenti e misure in grado di incentivare le parti sociali a conseguire effettivamente gli obiettivi fissati negli accordi collettivi, ma anche eventuali sanzioni nel caso di insolvenza rispetto a quanto concordato.

Rispetto alle tendenze in corso nel sistema di welfare italiano, se da una parte diventa minore lo spazio di azione diretto dello Stato e dei governi, in particolare rispetto alla possibilità di finanziare interventi aggiuntivi, allo stesso tempo l'introduzione di misure fiscali mette a fuoco le nuove e indirette possibilità di intervento dello stato a favore dell'allargamento (e dell'integrazione) delle misure di welfare esistenti. Anche nell'ambito del sistema di welfare, la tipologia di misure attuabili dopo il 2012 si intrecciano in modo più stretto con quelle introdotte attraverso il sistema della bilateralità, che viene esteso e con quelle fiscali di promozione di un sistema di contrattazione decentrato in grado di legare nuove misure di welfare contrattato (a livello aziendale e territoriale) alla crescita economica e della produttività. Diventa più evidente il connubio tra crescita, aumenti salariali e prestazioni integrative di welfare. Anche se per questa via, gli studiosi del modello pubblico di welfare avranno nuovo lavoro davanti in merito ai rischi di ampliamento delle disuguaglianze esistenti tra vecchi e nuovi beneficiari e tra soggetti molto tutelati e soggetti molto esposti ai rischi sociali.

## **Bibliografia**

Ambra M. C., (2016 a), Come rendere più inclusivo il welfare contrattuale e aziendale, in Quaderni di rassegna Sindacale- Lavori, n. 1/ 2016, pp. 197- 211.

Ambra M. C., (2016 b), Lo scontro sulla proposta di riforma del codice del lavoro francese, in Nuovi lavori, 17 Giugno 2016.

Agostini C. e Ascoli U., (2014), Il welfare occupazionale: un'occasione per la ricalibratura del modello italiano?, «Politiche Sociali», n. 2, pp. 259-275.

Ascoli U. (a cura di), (2011), Il welfare in Italia, il Mulino, Bologna.

Bavaro V., (2010), Contrattazione collettiva e relazioni industriali nell'"archetipo" Fiat di Pomigliano, in Quaderni di Rassegna Sindacale- Lavori, n. 3/2010, Ediesse Roma.

Carrieri M., Treu T., (2013), Verso nuove relazioni industriali, Il Mulino Bologna.

Carrieri M., Mattei A., (2015), Teoria e prassi della concertazione e della contrattazione di ambito territoriale. Presentazione. in QRS n. 2/2015, pp. 7-12.

Carrieri M., (2016) in corso di pubblicazione, Migliorare il decentramento contrattuale: come le parti affrontano questa sfida, In Arel...[VERIFICARE]

Croce G., (2015), Osservazioni conclusive. Potenzialità e limiti della bilateralità territoriale sulla base delle indicazioni pervenute. Spunti di riflessione per una possibile futura ricerca.

Guarriello F. (2016), Suggestioni per la riforma della contrattazione collettiva: dalla Francia all'Italia, in in Quaderni di Rassegna Sindacale- Lavori, n. 1/2016, pp. pp.187-201, Ediesse, Roma.

Leonardi S., (2010), Gli accordi separati: un vulnus letale per le relazioni industriali, in Quaderni di Rassegna Sindacale- Lavori, n. 3/2010, pp. 355-369, Ediesse, Roma.

Leonardi S. e Arlotti M., (2012), Welfare contrattuale e bilateralismo, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 77-114.

Maino F. e Ferrera M. (a cura di), (2013), Primo Rapporto sul Secondo Welfare in Italia, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino. Maino F. e Ferrera M. (a cura di), 2015, Secondo Rapporto sul Secondo Welfare in Italia, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino.

Mallone G., (2013), Imprese e lavoratori: il welfare aziendale e quello contrattuale, in Maino F. e Ferrera M., (a cura di), Primo Rapporto sul Secondo Welfare in Italia, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 49-81.

Mallone G., (2015), Il welfare aziendale in Italia: tempo di una riflessione organica, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), Secondo Rapporto sul Secondo Welfare in Italia, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 45-68.

Mallone G., (2016), Welfare e premio di risultato: siglato l'accordo territoriale per le PMI, <http://www.secondowelfare.it/welfare-contrattuale/welfare-e-premio-di-risultato-laccordo-territoriale-per-le-pmi.html>

Natali D. e Pavolini E., (2014), Comparing (Voluntary) Occupational Welfare in the EU: Evidence from an international research study, «Ose Research Paper», n. 16, Novembre.

Neri S., (2012), I fondi previdenziali e sanitari nel welfare aziendale, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 129-144.

- Paci M., (2008,) Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 3-30.
- Perulli A., Speziale V., (2011) L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la "rivoluzione di Agosto" del Diritto del lavoro, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT - 132/2011
- Ponzellini A.M., Riva E. e Scippa E., (2015), Il welfare aziendale: evidenze dalla contrattazione, «Quaderni di Rassegna Sindacale- Lavori», n. 2/2015, pp. 145-166.
- Rehfeldt U., (2016), Le traiettorie dei sistemi «mediterranei» di relazioni industriali, tra convergenze e divergenze. La Francia e i suoi vicini del Sud (Italia e Spagna), in «Quaderni di Rassegna Sindacale- Lavori», n. 1/2016, pp. 123-146.
- Regalia I., (a cura di), (2009), Regolare le nuove forme d'impiego: esperimenti locali di flexicurity in Europa, Milano, Franco Angeli.
- Regalia I., (2015 a), Negoziare sul territorio. Un'introduzione'. In: Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, 46:1 (2015), pp. 3-13.
- Regalia I., (2015 b), Oltre la contrattazione di secondo livello. Note sulla concertazione a livello locale'. In: Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, 46:1 (2015), pp. 97-11
- Treu T., (2016), Welfare Aziendale, in Working papers 296/2016 Center for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona", <http://csdle.lex.unict.it>