



UNIVERSITÀ DI SIENA 1240

Dipartimento di Scienze della Formazione, Scienze Umane e
della Comunicazione Interculturale

Dottorato in Apprendimento e Innovazione nei Contesti Sociali e di Lavoro

XXXV Ciclo

Coordinatore: Prof. Claudio Melacarne

IL *DUMPING* CONTRATTUALE IN ITALIA: IL CASO DELLE LAVANDERIE INDUSTRIALI

Settore scientifico disciplinare: *IUS/07*

Candidato/a

Ruben Schiavo

Supervisore

Prof. Michele Tiraboschi

Anno accademico di conseguimento del titolo di Dottore di ricerca
2021/22

IL *DUMPING* CONTRATTUALE IN ITALIA: IL CASO DELLE LAVANDERIE
INDUSTRIALI

Ruben Schiavo

Università degli Studi di Siena
Dottorato in Apprendimento e Innovazione nei Contesti Sociali e di Lavoro
35° Ciclo

Data dell'esame finale
23 marzo 2023

SOMMARIO

ABSTRACT (IT)	5
ABSTRACT (ENG).....	6
CAPITOLO I: INTRODUZIONE.....	8
1.1. Posizione del problema.....	8
1.2. Metodologia.....	14
CAPITOLO II: LE CAUSE	18
2.1. Contrattazione collettiva e concorrenza	18
2.2. La funzione anticoncorrenziale del contratto collettivo	25
2.3. La perdita della funzione anticoncorrenziale del contratto collettivo	32
2.4. La mancata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione	35
CAPITOLO III: LE CONSEGUENZE	42
3.1. Il <i>dumping</i> contrattuale.....	42
3.2. La contrattazione pirata	45
3.3. Le «invasioni di campo».....	49
3.4. Le catene “nazionali” del valore.....	52
CAPITOLO IV: I RIMEDI.....	57
4.1. Le azioni di contrasto del legislatore.....	57
4.1.1. <i>La (semi)libertà di scelta del contratto collettivo da applicare .</i>	57
4.1.2. <i>Le tutele del lavoro negli appalti pubblici.....</i>	66

4.1.3.	<i>I disegni di legge sulla rappresentatività sindacale e sul salario minimo</i>	70
4.1.4.	<i>Altri recenti interventi del legislatore</i>	74
4.1.5.	<i>Analisi dell'archivio congiunto dei CCNL di CNEL e INPS.</i>	77
4.2.	Le azioni di contrasto delle parti sociali.....	82
4.2.1.	<i>Il livello inerconfederale</i>	82
4.2.2.	<i>Le clausole sociali "occupazionali"</i>	84
4.2.3.	<i>Le clausole sociali: le clausole di equo trattamento</i>	94
4.2.4.	<i>Oltre le clausole sociali</i>	101
4.2.5.	<i>La necessità di un accordo intersettoriale di filiera</i>	103
CAPITOLO V: IL CASO DELLE LAVANDERIE INDUSTRIALI.		110
5.1.	Introduzione.....	110
5.2.	Il mercato delle lavanderie industriali	115
5.2.1.	<i>Concorrenza nel settore e certificazioni</i>	117
5.2.2.	<i>L'attività delle lavanderie industriali</i>	119
5.2.3.	<i>I mercati di riferimento</i>	121
5.2.4.	<i>Le esternalizzazioni nel settore</i>	123
5.3.	Il <i>dumping</i> contrattuale nelle lavanderie industriali	124
5.3.1.	<i>I dati occupazionali</i>	124
5.3.2.	<i>I CCNL applicati nel settore</i>	126
5.3.3.	<i>I soggetti sindacali</i>	129
5.3.4.	<i>I soggetti datoriali</i>	130
5.3.5.	<i>Analisi degli istituti contrattuali nei CCNL</i>	131
5.3.6.	<i>L'accordo di programma contro la concorrenza sleale</i>	140

CAPITOLO VI: CONCLUSIONI.....	146
6.1. Considerazioni finali.....	146
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	151

ABSTRACT (IT)

L'obiettivo della presente ricerca è quello di analizzare il fenomeno del dumping contrattuale, sotto la luce della frammentazione contrattuale e produttiva a livello nazionale, con uno specifico approfondimento sul settore delle lavanderie industriali. La frammentazione contrattuale, insieme a quella produttiva, genera all'interno di una unica categoria di lavoro una pluralità di regole di cui poco si sa rispetto a "chi" le ha definite, dal lato delle organizzazioni dei lavoratori, ma anche dal lato delle organizzazioni dei datori di lavoro. Un sistema complesso e frammentato che ha indebolito e "mercattizzato" la funzione della contrattazione collettiva. La frammentazione contrattuale e la disomogeneità delle condizioni sul lavoro risultano, infatti, particolarmente accentuate dal sistema delle esternalizzazioni produttive.

Nel presente scritto ci si interroga, altresì, se la contrattazione collettiva di carattere nazionale, nella sua funzione anticoncorrenziale che essa detiene, sia ancora in grado di regolare gli attuali complessi modelli economici e produttivi del lavoro, caratterizzati da una forte e continua trasformazione. In questi termini, vengono analizzate prima le azioni messe in atto dal legislatore per il contrasto al dumping contrattuale. Dopodiché, l'analisi si concentra principalmente sulle azioni messe in atto dalle organizzazioni sindacali e datoriali, in particolar modo quelle avviate congiuntamente.

Il caso studio è rappresentato dal settore delle lavanderie industriali. Il settore è caratterizzato da forti pressioni competitive determinate dal mercato e dai clienti – sia del settore sanitario che turistico-alberghiero – che stanno mettendo a dura prova il sistema di relazioni industriali e la tenuta della contrattazione collettiva che, storicamente, ha contraddistinto il settore.

Per queste ragioni, recentemente, le Parti sociali sono intervenute, a livello nazionale, per contrastare i fenomeni di concorrenza sleale in diverse occasioni. Infine, viene svolta un'indagine sulla contrattazione collettiva intervenuta nel settore, degli attori negoziali e degli istituti contrattati.

In conclusione, la domanda che viene posta, alla luce delle suddette considerazioni, è se le organizzazioni sindacali e datoriali saranno in grado autonomamente di ristabilire un ordine nel mercato e nell'organizzazione del lavoro, in termini di tutela delle condizioni minime, condivise e omogenee, per i lavoratori.

ABSTRACT (ENG)

This research aim to address the phenomenon of “contractual” dumping, in the light of the contractual and productive fragmentation at national level, with an analysis dedicated to the sector of industrial laundries. The contractual fragmentation - together with the productive one - generates within a single category of work a plurality of rules of which little is known about "who" defined them, from the side of the workers' organizations, but also from the side of the organizations of employers. A complex and fragmented system that has weakened and "marketed" the function of collective bargaining. In fact, the contractual fragmentation and the inequality of working conditions are particularly accentuated by the system of production outsourcing.

Moreover, in this paper we question whether national collective bargaining - in its anti-competitive function that it holds - is still able to regulate the current complex economic and productive models of work, characterized by a strong and continuous transformation. In these terms, the actions implemented by the government to combat these phenomena

are first analyzed.

Then, the analysis focuses mainly on the actions implemented by trade unions and employers, especially those initiated jointly.

The case study is represented by the industrial laundry sector. The sector is characterized by strong competitive pressures determined by the market and by customers - both from the healthcare and HO.RE.CA. sectors - who are putting a strain on the industrial relations system and the solidity of collective bargaining that, historically, has characterized the sector.

For these reasons, the social partners have recently intervened at national level to combat unfair competition phenomena on several occasions. Finally, a survey is carried out on collective bargaining in the sector, of the negotiating actors and of the contracted institutions.

Finally, the question arises whether the trade union and employer organizations will be able independently to restore order in the market and in the organization of work, in terms of protecting the minimum, shared and fair conditions among workers.

CAPITOLO I: INTRODUZIONE

1.1. Posizione del problema

Il superamento dei metodi di produzione standardizzati tipici dell'economia fordista e la internalizzazione dei mercati dovuta al fenomeno della globalizzazione hanno fortemente depotenziato la storica vocazione del diritto nazionale del lavoro a prosì come regola comune del mercato e del modo di fare impresa, con ciò largamente pregiudicando anche la sua altra funzione storica e cioè la tutela della persona che lavora. Queste le ragioni più profonde dell'attuale crisi che attraversa il diritto del lavoro in tutti i Paesi economicamente avanzati¹.

Sarebbe opportuno, dunque, comprendere se, nel contesto attuale, la contrattazione collettiva sia ancora in grado di svolgere la sua funzione storica, ovvero quella di sottrarre la forza lavoro al gioco della concorrenza². Anche valorizzando la prospettiva economica, infatti, l'indagine vuole verificare se l'ordinamento intersindacale è in grado di rendere il fattore *salario* una variabile fissa del sistema, in modo tale che sia la sola quantità di lavoro impiegato a determinare il costo del lavoro totale, e, comunque, mai al di sotto una certa soglia.

¹ Si veda G. LYON-CAEN, *Permanenza e rinnovamento del diritto del lavoro in una economia globalizzata*, in *LD*, 2004, n. 2, pp.257-265; M. TIRABOSCHI, *Il lavoro, la legge e il contratto*, in *Teoria e pratica dei contratti di lavoro*, ADAPT University Press, 2020, p. 5.

² Si veda A. D. FLANDERS, *The Tradition of Voluntarism*, in *BJIR*, 1974, n. 12, pp. 352-370; K. SISSON, *The Management of Collective Bargaining*, Blackwell, 1987; S. DEAKIN, F. WILKINSON, *Il diritto del lavoro e la teoria economica: una rivisitazione*, in *DLRI*, 1999, n. 84, p. 587 ss. Nella letteratura italiana cfr., per tutti, M. GRANDI, *"Il lavoro non è una merce": una formula da rimeditare*, in *LD*, 1997, n. 4, p. 557 ss.; G. PIGLIALARMI, *Anatomia della contrattazione collettiva pirata. Spunti di riflessione da una ricerca sui contratti Cisl e Confsal*, in *DRI*, 2021, n. 3.

È proprio questa funzione ad aver attribuito alla contrattazione collettiva il ruolo di “autorità salariale”³.

Tuttavia, sono diversi gli elementi di sistema che mettono in discussione la capacità dei sindacati a svolgere la predetta funzione di autorità salariale. Sennonché, l’indagine vuole verificare se l’emersione dei mercati globali, generatori di distorsive pressioni competitive, e della ciclicità delle crisi economiche recenti, che stanno riducendo l’interesse delle imprese a seguire le regole comuni, influiscano sulla crisi della funzione storica della contrattazione collettiva, cioè se questa derivi anche dalle trasformazioni in atto nel contesto economico e sociale, non solo nazionale⁴.

La contrattazione collettiva ha da sempre rappresentato nella letteratura un quadro condiviso di regole che ha il fine di togliere le condizioni di lavoro dal gioco della concorrenza⁵. Essa non ha solo la funzione di migliorare le condizioni di vita dei lavoratori⁶, ma è anche fonte di regolazione dell’intero mercato del lavoro⁷ se in presenza di un sistema contrattuale sano e robusto⁸, in grado di sottrarre dalla logica puramente dello scambio e, al contempo, di assicurare sia le imprese, impedendo la concorrenza sul costo del lavoro e sugli standard sociali, sia i lavoratori, evitando che

³ Si veda F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, in AA.VV., *Autonomia collettiva e occupazione. Atti del XII Congresso nazionale di Diritto del lavoro. Milano 23-25 maggio 1997*, Giuffrè, 1998; M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale Scientifica, 2016.

⁴ Si veda T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, DRI, 2019, n.3, pp. 768, 774, 783 e 792; sul tema della retribuzione contrattuale, si veda T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in DRI, 2019, n.3, p. 768.

⁵ Si veda P. TOMASSETTI, *Il decentramento contrattuale in italia: primi profili ricostruttivi di una ricerca empirica*, ADL, 2014, n. 6.

⁶ La visione classica di Sidney e Beatrice Webbs.

⁷ A. D. FLANDERS, *Collective Bargaining: a theoretical Analysis*, British Journal of Industrial Relations, 1968.

⁸ M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale Scientifica, 2016.

entrino in competizione tra loro per ottenere o conservare un rapporto di lavoro⁹.

La contrattazione collettiva non ha un effetto sostitutivo della contrattazione individuale, bensì essa detiene un effetto regolatorio di un mercato che è quello del lavoro¹⁰.

In questo contesto, però, gli effetti della globalizzazione hanno determinato, da un lato, una spinta inarrestabile dei paesi più poveri a realizzare una diversa redistribuzione della ricchezza planetaria. Inoltre, dall'altro lato, essa ha determinato una pressione sempre più forte della concorrenza internazionale. Il progressivo allentamento delle «barriere giuridiche» poste a protezione dei mercati nazionali, unitamente ai progressi scientifici e tecnologici che favoriscono il superamento delle «barriere geografiche», hanno realizzato un mercato globale che, grazie alla libertà di circolazione assicurata alle merci, ai servizi e ai capitali, sfugge ai diritti nazionali del lavoro¹¹.

C'è da aggiungere che, ai fenomeni delocalizzativi, ve ne sono altri, spesso illeciti, che nel sistema nazionale operano agendo al ribasso sulle tutele economiche e normative riservate ai lavoratori rispetto alle regole comuni. A titolo esemplificativo, è possibile riflettere sul caso dei *posted workers*¹², degli appalti illeciti e la somministrazione fraudolenta di manodopera, della contrattazione pirata, del lavoro nero, dei part-time, del lavoro autonomo mascherato, e così via.

⁹ Si veda M. FORLIVESI, *Sulla funzione anticoncorrenziale del CCNL*, in DRI, 2019, I, n. 3, p. 839.

¹⁰ Ciò è riscontrabile anche dal fatto che la contrattazione collettiva di per sé non genera un rapporto tra privati, come ad esempio accade con la contrattazione individuale, bensì essa regola un mercato in cui all'interno vengono instaurati rapporti di lavoro sulla base dei disposti generali definiti dai contratti collettivi.

¹¹ Si veda G. PROIA, *Il contratto collettivo tra libertà di scelta e standard minimi di trattamento*, in MGL, 2020, n. 4.

¹² A. MAGNANI, *Ti "distacco" e ti pago di meno: come funziona il dumping nella Ue*, su Sole 24 Ore, 2017.

Si può quindi giungere a sostenere che i confini tra Paesi non delimitano più quelle che sono le tutele dei lavoratori. Il fenomeno del *Global South* non è più diffuso solo nei paesi sottosviluppati o in via di sviluppo, il «Sud del mondo» ora sono tutte quelle situazioni, anche all'interno del territorio italiano in cui le persone compiono scelte significative in mancanza di alternativa, rinunciando a maggiori tutele in cambio di opportunità e continuità occupazionale¹³.

Una visione del sistema di stampo neoclassico – contrapposto a quello keynesiano – secondo cui non sono i salari reali che, data la produttività marginale, determinano il livello dell'occupazione, ma è il livello della produzione e, quindi, dell'occupazione che, data la produttività marginale, determina i salari reali¹⁴.

Queste dinamiche hanno permesso ad alcuni imprenditori di portare il *dumping* sociale – dovuto alle delocalizzazioni in paesi esteri – a localizzarlo nello stesso territorio italiano. Una sorta di *dumping* “di prossimità”, che meglio calza per quelle imprese che necessitano per motivi organizzativi di mantenere la produzione (o fasi di essa) nel territorio nazionale, e che vogliono tuttavia trovare metodi che abbattano in modo non del tutto lecito il costo del lavoro: nasce così il cosiddetto *dumping* contrattuale¹⁵ nel nostro Paese.

¹³ Si veda P. TOMASSETTI, *Contrattazione collettiva, sostenibilità del lavoro e concorrenza del mercato globale, oggi. Verso un nuovo contratto sociale?*, in *Il dumping contrattuale nel settore moda*, Edizioni Lavoro, 2019. Si veda anche R. SCHIAVO, *La funzione della contrattazione collettiva nelle catene produttive nazionali: la necessità di un patto di filiera*, in *LDE*, 2021, n. 2.

¹⁴ Si veda B. JOSSA, *Macroeconomia*, CEDAM, 2000.

¹⁵ Nonostante il termine sia presente in letteratura da diverso tempo, per quanto possa essere complesso stabilire quando nel dibattito scientifico e pubblico sia comparsa l'espressione, da un'accurata ricerca documentale, possiamo ritenere che il termine sia stato coniato circa nei primi anni del '2000. Il primo testo, ad avviso di chi scrive, in cui è stato utilizzato detto termine pubblicamente, è una lettera delle organizzazioni sindacali di categoria del trasporto, del 19 luglio 2006, indirizzata ad Alessandro Bianchi (già Ministro dei Trasporti) e Cesare Damiano (già Ministro del Lavoro) in

Un campo di indagine sul quale poter saggiare le dinamiche sin qui richiamate è il settore delle lavanderie industriali e ciò per le seguenti ragioni.

Nel settore, alcuni imprenditori, per restare sul mercato, considerato che il servizio di biancheria non è un servizio delocalizzabile, hanno iniziato a ridurre i costi, a partire da quello del lavoro, allargando il proprio raggio di azione e cercando commesse anche fuori il proprio territorio provinciale/regionale. Ciò ha ingenerato una costante ricerca «sul mercato» di metodi volti alla disapplicazione del contratto *leader* verso i propri lavoratori che va ad aggiungere al mancato rispetto delle norme di salute e sicurezza dei lavoratori, nonché al mancato rispetto della normativa tecnica in tema di sicurezza igienica dei prodotti lavorati.

Il *dumping* contrattuale ha trovato terreno fertile in un settore in trasformazione – dove si passa da piccole aziende artigiane a grandi industrie delocalizzate su tutto il territorio nazionale e non – in cui la concorrenza sul prezzo riesce a dettare le regole del gioco.

Per queste ragioni, l'obiettivo della presente ricerca è quello di indagare circa le motivazioni, le scelte della politica e delle organizzazioni sindacali, che, ad oggi, hanno portato ad un sistema di relazioni industriali che, come vedremo dinanzi, non è in grado di autoregolarsi.

La scelta di approfondire questo tema deriva dal fatto che si intende dare seguito agli scritti che, negli ultimi anni, si sono già occupati della materia, al fine di portare ulteriori valutazioni di merito e di giungere ad una posizione sempre più scientifica riguardo alle ragioni, alle conseguenze e ai metodi di contrasto al *dumping* contrattuale.

È, difatti, noto e visibile che, nonostante le politiche legislative e sindacali messe in atto finora, con l'intento di contrastare il fenomeno, la questione

cui riscontravano la mancata applicazione del contratto collettivo di settore da loro sottoscritto e la sottoscrizione di contratti individuali chiamando tale dinamica *dumping* contrattuale.

non è risolta.

Nel capitolo seguente si individuano quelle che sono le cause del *dumping* contrattuale, a partire dalla perdita della funzione anticoncorrenziale del contratto collettivo, causata anche dalla mancata attuazione della disposizione costituzionale che conferiva, a determinate condizioni, forza di legge al contratto collettivo di categoria¹⁶. L'indagine proseguirà, poi, con l'individuare le diverse forme di *dumping*¹⁷.

Verranno, poi, analizzati i metodi di contrasto del legislatore e delle parti sociali.

In particolare, quest'ultime si concentreranno sulle clausole sociali apposte all'interno del CCNL, ma non solo. C'è da aggiungere che anche altre forme di azione, per via contrattuale, sono state intraprese, in particolar modo negli anni più recenti e sotto la pandemia da Covid-19.

Infine, il caso studio, su cui si concentrerà la ricerca, come detto dinanzi, è quello del settore delle lavanderie industriali.

¹⁶ Di questo argomento se ne parlerà nel paragrafo 2.4.

¹⁷ cfr. paragrafi nn. 3.2, 3.3 e 3.4.

1.2. Metodologia

Sotto il profilo metodologico, il presente studio predilige un approccio interdisciplinare e pertanto ai fini dell'analisi delle cause che generano il fenomeno del *dumping* contrattuale, si terrà conto delle differenti prospettive che emergono della letteratura economica, giuridica e sociologica, in particolare, verranno richiamati nel testo concetti di:

1. concetti di economia industriale e sociologia dei processi economici nell'analisi della concorrenza tra le imprese;
2. concetti di diritto, di economia, e di relazioni industriali nell'analisi della funzione e dei contenuti dei contratti collettivi;
3. concetti di diritto del lavoro nell'analisi degli interventi del legislatore e delle parti sociali nella soluzione del problema.

La letteratura economica e giuridica sul tema, soprattutto riguardo al fenomeno del *dumping* contrattuale, non è particolarmente ricca; inoltre, non esiste alcuna ricerca specifica nel settore qui affrontato (lavanderie industriali).

Le principali fonti del diritto oggetto di analisi sono la legge, la prassi amministrativa e la contrattazione collettiva, specie quella di livello nazionale. Dunque, i contratti collettivi di riferimento sono, in particolare, i CCNL, mentre risulta meno rilevante, in tale contesto, la contrattazione di livello - territoriale e aziendale. Difatti, il tema della disapplicazione del CCNL *leader* interessa i contratti collettivi nazionali di categoria, la frammentazione della rappresentanza sindacale e datoriale e l'assenza di regole e perimetri contrattuali e della rappresentatività dei soggetti firmatari. La tematica nazionale si sposa con le caratteristiche strutturali del settore preso come caso studio.

Nelle lavanderie industriali, infatti, come affronteremo di seguito, le catene produttive sono esclusivamente nazionali (non esistono fenomeni

delocalizzativi), dato che esse offrono un servizio che per motivi logistici deve essere in prossimità del cliente, sia esso sanitario (es. ospedali, RSA, case di cura, ecc.) sia esso turistico-alberghiero.

L'analisi e la raccolta della contrattazione collettiva è stata eseguita attraverso l'utilizzo dell'archivio CNEL (dati aggiornati al 22 giugno 2022), dell'archivio di Farecontrattazione.it e dei principali siti istituzionali delle organizzazioni sindacali e datoriali firmatarie degli accordi, nonché dei principali siti di informazione. Per l'ausilio dell'analisi degli accordi, sono stati utilizzati i rapporti annuali sulla contrattazione collettiva di ADAPT e i contributi sul bollettino ADAPT in occasione dei rinnovi dei contratti collettivi.

Per quanto riguarda specificatamente le caratteristiche delle imprese operanti nel settore delle lavanderie industriali, sono stati utilizzati gli studi dell'ente bilaterale EBLI.

Inoltre, il database utilizzato per la rilevazione dei dati è quello messo a disposizione da parte di Cerved all'Ente Bilaterale EBLI, a dicembre 2020 ed aggiornata ad ottobre 2021, sul quale sono presenti dati di bilancio delle aziende sotto il codice Ateco 96.01.10, che rappresenta il codice dell'attività delle lavanderie industriali. Cerved ha effettuato un'analisi sulle imprese aventi come attività principale il codice Ateco soprarichiamato.

In totale, sono risultate 1.207 imprese sotto il codice Ateco relativo le lavanderie industriali. Il 61% (739) sono società di capitali, obbligate al deposito di bilancio di esercizio in camera di commercio. Nonostante ciò, le società di capitali con fatturato disponibile sono in totale 536. Pertanto, solo per quest'ultime è stato possibile analizzarne i dati di nostro interesse.

Il fatturato delle imprese è quello relativo alle annualità dal 2014 al 2019. Stante la situazione di crisi pandemica, si è scelto di escludere l'anno 2020 dall'analisi dei dati di bilancio. Il numero di dipendenti è di fonte INPS ed è il valore medio annuale ultimo disponibile. I dati sul «costo del lavoro» e

«costo dei servizi» sono presi dal bilancio.

Tutte le aziende del perimetro sono considerate operative.

Le tabelle di seguito riportate sono rielaborazioni effettuate dall'Osservatorio sulla base dei dati ricevuti da Cerved.

Da una analisi qualitativa, sono emerse nel database un elenco di aziende che, nonostante fossero inquadrare sotto il codice Ateco 96.01.10 come attività principale, svolgono attività differenti e relative altri codici Ateco. In alcuni casi si tratta di attività affini, quali il noleggio del tessile, lavanderie a secco ed a gettoni, o lavaggio dei tappeti. In altri casi, si tratta di attività afferenti a settori totalmente estranei e che non hanno alcun legame con l'attività delle lavanderie industriali (es. attività di servizi ICT).

Con l'ausilio dei referenti delle organizzazioni sindacali di categoria Filctem Cgil, Femca Cisl, Uiltec Uil e Assosistema Confindustria, e dei componenti di EBLI, sono state escluse dal database le aziende che operano in altri mercati, in modo tale da non inquinare i dati e i risultati dell'indagine. Questo lavoro è stato svolto su due diversi momenti: prima si è cercato di reperire informazioni online, verificando nei siti ufficiali delle aziende o nelle pagine social l'effettiva attività svolta dalle imprese. In alcuni casi, si è utilizzata anche la geolocalizzazione di Google per la verifica della corretta attività. Soprattutto nei casi di lavanderie a secco o a gettoni, da eliminare dall'analisi, questo emergeva poiché, a differenza delle lavanderie industriali che sono pressoché simili a degli stabilimenti in aree industriali, le lavanderie a secco/a gettoni sono piccoli negozi che si trovano in città e visibili tramite la geolocalizzazione. In un secondo momento, invece, per le aziende ancora dubbie, sono state utilizzate le visure camerali, verificando all'interno di esse l'oggetto sociale – oggetto principale e oggetti secondari – dell'azienda.

Nella ricerca vengono rielaborati i dati di bilancio a disposizione delle aziende in elenco, da cui ne sono scaturiti indici medi e mediani del settore

delle lavanderie industriali, che vengono riportati nello scritto. Gli indici sono stati utili anche per rilevare situazioni in cui sono presenti dei dati di carattere finanziario che si discostano significativamente dalle mediane del settore, utili a rappresentare condizioni di potenziale illecito in materia di appalto e lavoro.

CAPITOLO II: LE CAUSE

2.1. Contrattazione collettiva e concorrenza

L'evoluzione del diritto del lavoro è stata profondamente segnata da profonde trasformazioni che seguono il corso della storia moderna e contemporanea. L'avvento del modello capitalistico, insieme alla rivoluzione industriale, ha dato via ad un nuovo rapporto economico-sociale caratterizzato da una strutturale disparità di forza economica e contrattuale tra le parti¹⁸.

La situazione creatasi per gli effetti della globalizzazione, da un lato, ha generato una spinta inarrestabile dei paesi più poveri a realizzare una diversa redistribuzione della ricchezza; dall'altro lato, essa ha generato una pressione sempre più forte della concorrenza internazionale.

Soprattutto a seguito della crisi finanziaria iniziata nel 2007-2008, si è sempre data più importanza alle forze spontanee del mercato che producono distorsioni all'equilibrio, producendo una distribuzione delle risorse imperfetta. Henry Sidgwick aveva elencato sei imperfezioni del mercato¹⁹. L'insieme di queste *failures* rende la realtà dei mercati, delle industrie, nonché il loro funzionamento molto diversi da ciò che si determinerebbe in base agli assiomi della concorrenza perfetta, la cui probabilità di verificarsi costituisce un'eccezione²⁰, se non un teorema del tutto astratto.

La rivoluzione industriale, che ha mostrato la sua superiorità dell'economia di mercato su ogni altra forma del sistema economico sotto il profilo dell'efficienza, ha tuttavia tirato fuori alcuni limiti sotto il profilo dell'etica

¹⁸ Si approfondisca G. PROIA, *Manuale di diritto del lavoro*, CEDAM, 2020.

¹⁹ H. SIDGWICK, *The Principles of Political Economy*, London Macmillan, 1901, Libro III. Tra le imperfezioni del mercato, le più note sono la produzione di beni pubblici e sociali, l'incertezza e l'instabilità, il potere monopolistico, le esternalità (positive o negative), i costi di transizione, l'asimmetria informativa.

²⁰ C. SCOGNAMIGLIO PASINI, *Economia Industriale. Economia dei mercati imperfetti*, LUISS, 2020, p. 29.

e delle distorsioni che ne susseguono, oltre all'evidente problema di stabilità e sostenibilità del sistema basato sull'economia capitalistica. Così, sono stati introdotti dei correttivi di carattere istituzionale, tra i quali la legislazione sul lavoro e la contrattazione collettiva.

Di per sé la concorrenza, in un sistema di ordinamento privato che tende a impedire la concentrazione del potere economico, sia pubblico che privato, offre un contributo inestimabile al pluralismo e alla democrazia. In un certo senso, essa impone una sorta di processo democratico sul funzionamento dell'economia.

Più specificatamente, in un mercato concorrenziale, in cui il prezzo di un bene è fissato dall'incontro tra domanda e offerta di quel bene, le singole aziende non hanno la capacità di fissare né tanto meno di influenzare i prezzi di vendita.

Assunto che i prezzi non siano modificabili dall'impresa, elemento essenziale per mantenere essa sul mercato, è l'ottimizzazione e l'efficientamento dei costi di produzione²¹. Tra questi costi, la variabile principale è il costo del lavoro, ovvero prodotto tra salario e quantità di lavoro complessivamente impiegata. Ciò ha maggiore rilievo nei settori ad alta intensità di manodopera, cosiddetti *labour intensive*.

La concorrenza in sé determina pluralità dal lato dell'offerta e possibilità di scelta dal lato della domanda. La libertà di concorrere nel mercato non si identifica con la concorrenza, poiché quest'ultima sacrifica proprio la libertà che chi opera nel mercato invece rivendica. Non sembra infatti chiara la relazione intercorrente tra il contrasto delle distorsioni della concorrenza e la libertà di concorrenza.

Nelle relazioni industriali operano principi e criteri di regolazione delle domande e delle rivendicazioni analoghi a quelli operanti nelle diverse

²¹ In un sistema concorrenziale, il profitto è uguale ai ricavi marginali, che sono sempre pari ai costi marginali di un'impresa per far sì che sia un sistema efficiente.

forme di allocazione delle risorse e di regolazione dei rapporti fra economia e società²². I principi classici sono riferibili alla tradizione, al mercato, alla politica. La convenzione OIL²³ n. 98, che risale al 1949, riconosce il diritto ai lavoratori alla contrattazione collettiva²⁴. Dilemma antico quanto la sua nascita è il ruolo per il quale la contrattazione collettiva deve essere utilizzata.

La concezione classica degli Webbs – secondo cui il contratto collettivo è un accordo per la vendita di lavoro che sostituisce la maggior parte delle precedenti pattuizioni del contratto di lavoro individuale²⁵ – è stata messa in discussione da diversi studiosi che vedono nelle funzioni della contrattazione collettiva aspetti non solo economici ma anche politici e sociali.

Storicamente, la contrattazione collettiva è stata il metodo principale costruito dalle società industriali per la creazione di sistemi normativi validi e adatti a mantenere i limiti socialmente tollerabili le controversie nei rapporti di lavoro.

Chamberlain e Khun coniarono la teoria del controllo manageriale, secondo cui l'applicazione del contratto collettivo nazionale risponde a esigenze di autonomia gestionale ovvero al bisogno di certezza delle regole del lavoro e

²² K. POLANYI, *The livelihood of man*, Harry W. Pearson, New York, 1977.

²³ OIL è un acronimo che sta a significare Organizzazione Internazionale del Lavoro (in inglese ILO).

²⁴ La convenzione ILO n. 98 è stata firmata da 123 Nazioni, ed è stata poi completata dalla convenzione n. 154, che a partire dal 1981 è stata ratificata da 17 Paesi, e dalla raccomandazione n. 163, che promuove la contrattazione collettiva.

²⁵ Gli Webbs hanno iniziato tracciando il progressivo allargamento della contrattazione collettiva “dall'officina all'intera città, e dalla città all'intera industria”. Lo scopo è rimasto lo stesso per tutto il tempo. Gli operai cercavano di accrescere il loro vantaggio contrattuale “escludendo dall'influenza sul contratto collettivo, le esigenze di particolari aziende o di particolari distretti, e non semplicemente quelle di particolari operai in un unico stabilimento”. È qui che la contrattazione collettiva vuole sostituirsi a quella individuale. A tal riguardo, si approfondisca A. FOX, *Collective Bargaining, Flanders and the Webbs*, in *BJIR*, Vol XIII, pp. 151 ss.

composizione del conflitto industriale²⁶.

Flanders assunse una ottica differente dai primi due, criticando la dottrina precedente di avere uno sguardo limitato agli aspetti economici. Egli considera la contrattazione collettiva come una «regolamentazione congiunta»²⁷ dove la contrattazione collettiva esiste come processo. La contrattazione collettiva non è limitata alla negoziazione ed alla esecuzione del contratto. In tal senso il processo contrattuale non si esaurisce con la stipulazione del contratto, ma continua nelle fasi di applicazione degli istituti negoziali.

Nel processo di contrattazione collettiva può essere inclusa anche un'ampia serie di interazioni tra gli attori, che include riunioni informali, discussioni, comitati di studio, oltre a vari contatti e mosse strategiche o tattiche²⁸.

Secondo Flanders, con l'avvento della contrattazione collettiva²⁹, è stato volere delle parti, aziende e lavoratori, agire in un quadro condiviso di regole al fine di togliere le condizioni di lavoro dal gioco della concorrenza³⁰.

Dunque, la contrattazione collettiva doveva avere sia il ruolo di migliorare le condizioni di vita dei lavoratori³¹, che essere fonte di regolazione dell'intero mercato del lavoro³². Questa rappresente la modalità idonea a rendere la variabile w (in inglese *wage*) del sistema, una variabile fissa

²⁶ P. TOMASSETTI, *Il decentramento contrattuale in Italia: primi profili ricostruttivi di una ricerca empirica*, ADL, 2014, n. 6.

²⁷ J. ROJOT, *Una panoramica internazionale sull'estensione e sulla rilevanza della contrattazione collettiva*, in DRI, 2004, n. 3.

²⁸ Nella contrattazione collettiva devono coesistere due principi antagonisti che sono impliciti nella loro stessa natura, ossia il conflitto e la cooperazione: cooperazione nella preparazione della torta, conflitto nella divisione delle fette.

²⁹ Il concetto di *market control* della contrattazione collettiva coniato da A. D. FLANDERS, in *Collective Bargaining: a theoretical Analysis*, in BJIR, 1968.

³⁰ P. TOMASSETTI, *Il decentramento contrattuale in Italia: primi profili ricostruttivi di una ricerca empirica*, ADL, 2014, n. 6,

³¹ La visione classica di Sidney e Beatrice Webbs.

³² A. D. FLANDERS, *Collective Bargaining: a theoretical Analysis*, in BJIR, 1968.

facendo sì che fosse solo la quantità di lavoro impiegato a determinare il costo del lavoro totale, nel caso si volesse assegnare alla contrattazione collettiva una funzione di «autorità salariale», fattibile solo in presenza di un sistema contrattuale sano e robusto³³. In tal modo, la contrattazione collettiva toglie l'elemento *salario* dalle dinamiche concorrenziali. Se il prodotto, in questo caso rappresenta il salario, è differenziato o differenziabile, allora le aziende operano in un regime di libera concorrenza non controllata, dando la possibilità alle imprese di basarsi su una competizione di prezzo piuttosto che di altre variabili quali innovazione e qualità del servizio.

Il legame tra contrattazione collettiva e concorrenza è così stretto che autorevole dottrina ha collocato l'intera disciplina giuslavoristica all'interno della logica della concorrenza definendo la protezione del lavoratore assicurata dalla legge e dalla contrattazione collettiva un mero sottoprodotto della vocazione anticoncorrenziale del diritto del lavoro.

La contrattazione collettiva, favorita dalla convinzione che mercati del lavoro disorganizzati creino un «assolutismo industriale», ha obiettivi in linea con quelli della concorrenza. Si pone, ora la questione se dal controllo dei mercati del lavoro attraverso la contrattazione collettiva, tuttavia, possano derivare delle limitazioni alla concorrenza, considerato che sia i lavoratori che le aziende sono uniti dal reciproco interesse nel vedere limitata la concorrenza, e, dunque, la contrattazione collettiva potrebbe portare all'imposizione di restrizioni sostanziali sul sistema economico.

Contrariamente, una parte della dottrina sostiene che la contrattazione collettiva crei, invece, incentivi anticoncorrenziali e generi un potere ben oltre quello necessario solo per un controllo significativo dei mercati del

³³ M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale Scientifica, 2016.

lavoro³⁴.

In sintesi, si sostiene che la contrattazione collettiva non elimini affatto la concorrenza, né la libertà del datore di lavoro di trarne un vantaggio, limitandosi a una funzione di controllo del mercato del lavoro³⁵.

Le leggi *antitrust* sono nate come intervento pubblico al fine di limitare situazioni di monopolio e oligopolio, tutelando la concorrenza perfetta. Ciò ha una motivazione puramente economica in quanto situazioni fuori dalla concorrenza perfetta determinano una perdita di benessere sociale.

La contrattazione collettiva non ha un effetto sostitutivo della contrattazione individuale, bensì essa detiene un effetto regolatorio di un mercato che è quello del lavoro³⁶. E per tale ragione la contrattazione collettiva è sempre stata considerata immune dalle norme *antitrust*. Questo quanto già veniva affermato dal *Clayton Act* (sezione 17), nel 1914, dove si affermava che «nulla di quanto contenuto nelle leggi *antitrust* deve essere interpretato in modo da vietare l'esistenza e il funzionamento di organizzazioni sindacali istituite a fini di mutuo aiuto, o per vietare o limitare i singoli membri di tali organizzazioni dall'adempimento legittimo dei loro scopi legittimi; né tali organizzazioni, o i loro membri, saranno ritenuti o interpretati come combinazioni illegali o cospirazioni per limitare il commercio, ai sensi delle leggi *antitrust*».

La Commissione europea ha tentato di interpretare la *competition law*, ovvero quelle leggi sulla concorrenza che molto spesso impediscono ai

³⁴ K. RALPH, JR. WINTER, *Collective Bargaining and competition: the application of the antitrust standards to union activities*, The Yale Law Journal, Vol 73, pp. 14-73.

³⁵ M. TIRABOSCHI, *Sulla funzione (e sull'avvenire) del contratto collettivo di lavoro*, in DRI, 2022, pp. 789-842.

³⁶ Ciò è riscontrabile anche dal fatto che la contrattazione collettiva di per sé non genera un rapporto tra privati, come ad esempio fa quella individuale attraverso il contratto di assunzione, bensì regola un mercato dove, all'interno, vengono instaurati rapporti di lavoro sulla base dei disposti generali definiti dai contratti collettivi.

lavoratori autonomi e freelance di avere una protezione del loro reddito attraverso forme di contrattazione. Contrariamente, ILO afferma che un lavoratore, con qualsiasi rapporto di lavoro, si può iscrivere al sindacato e fare contrattazione senza che esso venga considerata una forma di concorrenza sleale o di cartello³⁷.

In data 29 settembre 2022, la Commissione europea ha adottato delle linee guida aprendo la strada alla contrattazione collettiva per i lavoratori autonomi³⁸. L'obiettivo era quello di chiarire in quali circostanze le rappresentanze dei lavoratori autonomi possono negoziare un accordo collettivo senza entrare in conflitto con le norme concorrenziali³⁹.

In tutti gli altri casi non disciplinati nelle linee guida, la normativa sulla concorrenza europea ha di fatto sempre considerato i lavoratori autonomi al pari delle singole imprese, interpretando le forme di accordi collettivi tra essi come cartelli a scapito dei consumatori⁴⁰.

³⁷ Intervista su Youtube di ADAPT a Luca Visentini (allora segretario generale ETUC) del 10 novembre 2020 "*A tu per tu con la rappresentanza/10 - Un salario minimo europeo? Intervista a Luca Visentini*".

³⁸ Commissione Europea C(2022)6846 final.

³⁹ Tale intervento avviene a seguito delle sentenze della Corte di Giustizia relative ai casi Albany e FNV Kunsten. Nelle linee guida vengono individuate tre casistiche in cui il lavoratore autonomo perde la qualità di operatore economico indipendente (Considerando 21) e, dunque, può contrattare collettivamente: si trovi in situazione di dipendenza economica; lavori "fianco a fianco" con lavoratori subordinati; operi tramite piattaforme del lavoro digitali. Nello specifico, nel primo caso, un lavoratore autonomo individuale si trova in una situazione di dipendenza economica allorché almeno il 50% del suo reddito da lavoro totale annuo provenga da un'unica controparte. Nel secondo caso, i lavoratori autonomi che svolgono mansioni identiche o simili, "fianco a fianco" con lavoratori subordinati, per la stessa controparte, si trovano in una situazione paragonabile a quella di tali lavoratori, dal momento che prestano i propri servizi sotto la direzione della controparte, non partecipano ai rischi commerciali di quest'ultima né dispongono di alcuna autonomia per quanto riguarda lo svolgimento dell'attività economica in questione.

⁴⁰ G. PIGNI, R. SCHIAVO, *Come cambiano la contrattazione collettiva e la voce dei lavoratori? Dati e spunti dall'ultimo rapporto OCSE*, in Bollettino ADAPT 7 gennaio 2020, n. 1.

Rispetto alle dinamiche salariali, infatti, esse possono essere viste sia come un fattore in grado di influenzare il libero mercato, sia come una tutela fondamentale dei lavoratori⁴¹. Gli interventi dell'Unione nei confronti degli Stati membri, e l'annesso approccio della Corte di giustizia – ma anche le modalità di fissazione per legge dei minimi salariali in alcuni ordinamenti nazionali (cfr. Stati Uniti, Inghilterra) – risentono della finalità di tutelare principalmente la libera concorrenza e le necessità dell'economia.

Prendendo come esempio le sentenze europee riguardanti la garanzia di minimi salariali in materia di appalti pubblici, si nota che esse pongono una attenzione sull'adeguatezza del costo della vita del lavoratore trasferito in un altro Stato membro non permettendo ai subappaltatori di trarre vantaggio concorrenziale dalle differenze esistenti tra le rispettive tariffe salariali⁴². Si nota anche qui l'attenzione delle istituzioni europee essere rivolta verso sistemi di concorrenza regolata piuttosto che interessarsi della tutela di un salario adeguato per i lavoratori.

2.2. La funzione anticoncorrenziale del contratto collettivo

Il lavoro non è una merce. Così recita il primo comma della Dichiarazione di Filadelfia del 10 maggio 1944 sugli scopi e gli obiettivi

⁴¹ Sul TFUE, riguardo la retribuzione, l'unica previsione che può essere chiamata in causa è l'art. 31, par. 1, secondo il quale “ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose”. Tra le condizioni di lavoro, per l'appunto, anche a seguito dei richiami nelle Direttive UE n. 99/70 e 97/81, possiamo ricomprendere l'elemento retributivo. Ne parla B. CARUSO, *I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonò che piovve)*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” .INT, 2010, n. 81.

⁴² Si veda M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Capitolo Quinto, 2019, Editoriale Scientifica. Questa giurisprudenza dimostra che per l'Unione europea le dinamiche salariali sono viste, ancora una volta, soprattutto come un fattore in grado di influenzare il libero mercato piuttosto che come un profilo fondamentale della tutela dei lavoratori.

dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro⁴³. A distanza di ottant'anni, questo principio sembra più attuale che mai, anche se perdura la sua incompleta attuazione, posto che la regolazione del lavoro è ancora soggetta a lacune che ne consentono, paradossalmente, la mercificazione.

Sulla scia della dichiarazione di Filadelfia, la Costituzione della Repubblica Italiana, all'articolo 41, secondo comma, sancisce che la libera iniziativa economica non deve recare danno, tra le tante, alla dignità umana. Nonostante ciò, nei rapporti di lavoro, talvolta, questo accade.

Vi sono, infatti, principalmente fattori di natura economica che condizionano la regolazione delle condizioni di lavoro: si pensi all'impatto che ha avuto la globalizzazione sulle filiere produttive, non più articolate all'interno del territorio nazionale ma estese oltreconfine. La mancata coincidenza tra il *luogo* e la *norma* ha fatto sì che le imprese potessero svolgere la medesima attività in diverse aree geografiche del mondo, ma sfruttando i diversi sistemi di regolazione meno evoluti.

Ciò ha comportato l'innescarsi di un gioco al ribasso nella determinazione delle condizioni di lavoro. In altri termini, il *dumping* sociale⁴⁴.

Tuttavia, il fenomeno del *dumping* non si manifesta solo attraverso il ricorso alla delocalizzazione produttiva verso quei paesi con legislazione sociale poco avanzate (c.d. *law shopping*). Infatti, si registra uno sviluppo del *dumping* che si consuma anche all'interno dei confini nazionali, che si avvale delle carenze del sistema normativo al fine di abbattere il costo del

⁴³ Sul tema, si veda M. GRANDI, "Il lavoro non è una merce": una formula da rimeditare, in *LD*, 1997, n. 4, p. 557 ss.; A. SUPIOT, *Lo spirito di Filadelfia. Giustizia sociale e mercato totale*, 2021, Et Al.

⁴⁴ Secondo l'Enciclopedia Treccani, si definisce *dumping* sociale quello creato quando le imprese hanno interesse a spostare le proprie attività produttive in un paese che ha una legislazione meno stringente (o che non viene applicata) in tema di sicurezza e protezione sociale, di orario di lavoro e di salario giornaliero. Per approfondimenti sul tema si veda R. SCHIAVO, *Il dumping contrattuale e le azioni di contrasto*, in *RGL*, 2022, n.2, pp. 174-190.

lavoro.

Con riguardo all'ordinamento italiano, tali carenze provengono dal pluralismo ordinamentale che insiste sulla regolazione giuridica del lavoro – co-determinata dall'ordinamento statale e dall'ordinamento intersindacale⁴⁵ – che sconta la mancata attuazione della seconda parte dell'articolo 39 della Costituzione, e che ha dato la stura, soprattutto nell'ultimo ventennio, alla proliferazione incontrollata di soggetti sindacali che stipulano dei contratti collettivi, il cui obiettivo è quello di abbattere il costo del lavoro⁴⁶.

Di qui il problema, caratteristico dell'ordinamento italiano, di come riuscire ad utilizzare uno strumento che è la massima espressione del principio di libertà sindacale costituzionalmente garantito per realizzare il diritto alla giusta retribuzione di ciascun lavoratore temperando anche tutti gli altri interessi coinvolti. Del resto, non è un caso se, proprio con riferimento alla fissazione dei minimi salariali si è posta prioritariamente la questione dei rapporti tra ordinamento intersindacale e ordinamento statale⁴⁷.

In tale quadro, viene da chiedersi se la contrattazione collettiva, allo stato attuale, sia ancora in grado di svolgere la sua funzione storica di sottrarre forza lavoro al gioco della concorrenza⁴⁸, o se questa funzione sia ad oggi

⁴⁵ Per un'analisi generale del tema, si veda G. GIUGNI, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Giuffrè, 1960.

⁴⁶ Per un'analisi trasversale, si veda G. PIGLIALARMI, *Anatomia della contrattazione collettiva pirata. Spunti di riflessione da una ricerca sui contratti Cisa e Confsal*, in DRI, 2021, n. 3. Per un'analisi del settore moda, si osservino gli studi svolti da G. RIZZUTO, P. TOMASSETTI, *Il dumping contrattuale nel settore moda*, Edizioni Lavoro, 2019. Si veda anche il V Rapporto Adapt 2019 e il VI Rapporto Adapt 2020.

⁴⁷ M. MARTONE, *Retribuzione e struttura della contrattazione collettiva*, Relazione Congresso Aidlass, 2018.

⁴⁸ Sulla funzione della contrattazione collettiva volta a sottrarre le condizioni economico-normative dei rapporti di lavoro al gioco della concorrenza, si veda FLANDERS A. D., *Collective Bargaining: a theoretical Analysis*, British Journal of Industrial Relations, 1968, pp. 352-370.

andata persa. In altri termini, occorre indagare se essa abbia ancora la capacità di proteggere, da un lato, le imprese, dalla concorrenza sul costo del lavoro e sugli standard sociali, e dall'altro, i lavoratori, evitando che entrino in competizione tra loro per ottenere o conservare un rapporto di lavoro.

Infatti, oltre che rappresentare una rivendicazione sindacale, la contrattazione collettiva ha da sempre svolto una funzione di tutela delle imprese⁴⁹, che potrebbero altrimenti giocare sul costo del lavoro per avvantaggiarsi nei confronti dei *competitors* (trattasi della c.d. funzione di *market control*)⁵⁰.

La contrattazione collettiva non è solo una mera rivendicazione sindacale, bensì ha funzione di cui necessitano anche e soprattutto le imprese. Sul tema, lo stesso Adam Smith sosteneva che delle due parti ad avvantaggiarsi fossero i datori di lavoro che, essendo di numero inferiore rispetto ai lavoratori⁵¹. Flanders, ad esempio, criticò la dottrina precedente, a partire dai coniugi Webbs, poiché non trovò traccia nei loro scritti di alcuna considerazione riguardo l'interesse dei datori di lavoro per la contrattazione collettiva, considerandola esclusivamente una mera rivendicazione sindacale⁵².

Laddove gli operai fossero disposti e in grado di unirsi, preferivano la contrattazione collettiva a quella individuale con il loro datore di lavoro

⁴⁹ Sul tema, si veda M. FORLIVESI, *Sulla funzione anticoncorrenziale del CCNL*, in DRI, 2019, I, n. 3, pp. 838-845. A sostegno della tesi secondo cui la contrattazione convenga *in primis* alle imprese, già l'economista Adam Smith, nel suo più celebre scritto, *La ricchezza delle nazioni* del 1776 (libro I, cap. 8), riteneva che delle due parti ad avvantaggiarsi fossero i datori di lavoro in quanto i "padroni", che sono pochi come numero rispetto ai lavoratori, possono mettersi d'accordo più facilmente.

⁵⁰ Si veda A. D. FLANDERS, *The Tradition of Voluntarism*, in *BJIR*, 1974, n. 12, p. 355.

⁵¹ Si veda A. SMITH, *Ricchezza delle nazioni*, 1776, libro I, cap. 8.

⁵² Si veda A. FLANDERS, *Collective Bargaining: a theoretical Analysis*, in *BJIR*, 1968.

perché essa consentiva loro di garantire condizioni di lavoro migliori controllando la concorrenza tra di loro. Questa visione degli Webbs venne criticata da Flanders secondo cui tale impostazione ignora ogni interesse positivo da parte del datore di lavoro a negoziare. L'effetto della negoziazione dei contratti collettivi è quello di imporre determinati limiti alla libertà dei negoziatori del mercato del lavoro, ma non di estinguere completamente la loro libertà in modo tale che un mercato (quello del lavoro) continui a funzionare⁵³.

Le retribuzioni minime rappresentano il fine di riequilibrare il rapporto di forza negoziale sul mercato realizzando la coalizione di un gruppo (di imprese) organizzato⁵⁴.

In tal senso, alla contrattazione collettiva viene assegnata una essenziale funzione di «regola comune» per la disciplina della concorrenza non solo sul lato della offerta (di lavoro), ma anche su quello della domanda (di lavoro) da parte degli stessi imprenditori e, dunque, in chiave di fattore di stabilità ed efficienza produttiva per l'intera economia nazionale una volta superati i dogmi del pensiero economico classico, che vedeva nel fattore lavoro una merce come tutte le altre da affidare alla libera regolazione del mercato⁵⁵.

Già nel 1897, Sidney e Beatrice Webb⁵⁶ sostenevano che, in assenza di una *regola comune*, il “piccolo imprenditore” è messo in grado di sottrarre affari a stabilimenti superiori abbassando i salari, richiedendo

⁵³ La contrattazione collettiva secondo Flanders deve regolare solo il mercato del lavoro e non deve essere un metodo di gestione per la partecipazione delle parti alle decisioni. Questo concetto è stato introdotto da N. W. Chamberlain nel 1951 secondo cui i sindacati si trovano impegnati a svolgere un ruolo di gestione.

⁵⁴ P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, vol. I, Giuffrè, 2000.

⁵⁵ Si veda M. TIRABOSCHI, *Sulla funzione (e sull'avvenire) del contratto collettivo di lavoro*, in DRI, 2022, pp. 789-842. Per una rassegna delle posizioni allora dominanti nella letteratura economica vedi B. RAYNAUD, *Le contrat collectif de travail*, A. Rousseau Ed., 1901, pp. 175-191.

⁵⁶ B. WEBB, S. WEBB, *Industrial Democracy*, Longmans & Green, 1897, II, p. 732.

sistematicamente gli straordinari, trascurando la sicurezza sul lavoro, danneggiando gli altri operatori economici e diminuendo l'efficienza produttiva della nazione⁵⁷.

La *regola comune*, dunque, è atta ad eliminare progressivamente gli imprenditori meno attrezzati, concentrando tutta la pressione della concorrenza sulla garanzia della massima efficienza produttiva possibile, tendendo allo sviluppo della più alta tipologia di organizzazione industriale⁵⁸.

Quanto sostenuto dai coniugi Webb, ricorda anche la tesi di Einaudi secondo cui la contrattazione collettiva rappresenta la causa di eliminazione dal mercato di quegli imprenditori che non possiedono attitudini latenti atte a giungere sino al minimo imposto dalla norma comune⁵⁹, posizionando, in tal modo, fuori mercato le imprese marginali⁶⁰.

Similmente, analizzando la questione anche sotto una prospettiva economica, è possibile sostenere che la contrattazione collettiva sana e robusta rappresenta l'unico mezzo in grado di rendere il fattore *salario* una variabile fissa del sistema, in modo tale che sia la sola quantità di lavoro impiegata a determinare il costo del lavoro totale, e, comunque, mai al di sotto di una certa soglia.

Già dagli anni Ottanta si assiste ad una progressiva "infiltrazione" delle logiche della concorrenza e del mercato nei diritti sociali e del lavoro nazionali⁶¹. L'enorme potenzialità di competizione economico-regolativa

⁵⁷ Ne scrive M. TIRABOSCHI, *Sulla funzione (e sull'avvenire) del contratto collettivo di lavoro*, in DRI, 2022, pp. 789-842.

⁵⁸ B. WEBB, S. WEBB, *Industrial Democracy*, 1897, II, p. 732, tradotto da M. TIRABOSCHI, *Sulla funzione (e sull'avvenire) del contratto collettivo di lavoro*, in DRI, 2022, pp. 789-842.

⁵⁹ L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale*, Einaudi, Torino, 1949, pp. 119-120.

⁶⁰ G. GIUGNI, *L'evoluzione della contrattazione collettiva nelle industrie siderurgica e mineraria (1953-1963)*, Giuffrè, 1963, p. 26.

⁶¹ D. GOTTARDI, *L'infiltrazione della concorrenza nella tutela del lavoro: valorizziamo gli argini dei nuovi trattati europei*, Economia e Società Regionale,

che deriva dalla concorrenza si salda al consapevole utilizzo del differenziale di costi⁶².

Il mutamento imposto dalla globalizzazione sta mettendo in crisi le istituzioni passate, rendendo, per buona parte, inefficaci le tradizionali tecniche categoriali di tutela dei lavoratori, dando spazio a fenomeni quali la frammentazione produttiva e contrattuale, con lo scopo di fuggire dalle regole stabilite nei contratti collettivi c.d. *leader* del settore.

È, tuttavia, vero che la pressione della globalizzazione, che espone le singole imprese ad una incalzante competizione “allargata”, la prolungata crisi economica e finanziaria che ne minaccia la sopravvivenza, le esigenze di flessibilità della forza lavoro e dei processi produttivi, in una con l’imperativo di saturazione degli impianti, richiedono oggi discipline differenziate e più consapevoli degli specifici contesti organizzativi e produttivi, mettendo in mostra tutti i limiti delle discipline uniformi e di un rapporto rigorosamente gerarchico tra i diversi livelli di contrattazione. Senza dimenticare, poi, che quel *dumping* “interno” che si vorrebbe evitare con una contrattazione nazionale inderogabile e uniformante, riemerge in modo ben più prepotente al livello della competizione globale, penalizzando i sistemi di relazioni industriali troppo centralizzati; sicché le discipline “standardizzanti” perdono ogni capacità di regolare la

Vol.110 (2), 2019, pp. 108-132.

⁶² Si veda D. GOTTARDI., *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell’ordinamento dell’Unione europea*, Giornate di studio Aidlass, 2010. Sulla differenza tra mercato competitivo e concorrenziale, è opportuno specificare che il primo non necessariamente equivale a un mercato privo di ostacoli alla concorrenza, ovvero un mercato in cui la concorrenza è libera. Questo porta a rilevare come non possa essere separata la concorrenza tra imprese e la concorrenza tra ordinamenti. Se la prima non sempre coinvolge gli Stati, la seconda si riverbera sempre sugli attori coinvolti. Le politiche che vietano la distorsione della concorrenza possono essere considerate funzionali a sviluppare il progresso sociale. Se gli obiettivi da conseguire sono fondati sulla clausola di progresso sociale per un’economia sociale di mercato, ecco che la concorrenza diventa strumento per realizzare il mercato e per il perseguimento delle finalità sociali.

concorrenza perché questa supera le barriere dei singoli Stati⁶³.

2.3. La perdita della funzione anticoncorrenziale del contratto collettivo

Il *dumping* contrattuale è il fenomeno che, ad oggi, sta spogliando la contrattazione collettiva dalla sua funzione anticoncorrenziale ad essa assegnata dalla letteratura e dai contesti reali.

La *regola comune* con cui intendere il contratto collettivo si sta via via snaturando per una serie di fattori esterni ed interni al sistema di contrattazione collettiva.

In un'ottica globale, il mercato del lavoro non si sviluppa più dentro confini nazionali ma lungo catene globali del valore che mettono sottopressione la contrattazione⁶⁴.

Si sono generate forme di lavoro *povero* e *sotto-salariato* rispetto allo standard collettivo⁶⁵. Inoltre, il lavoro autonomo si colloca spesso ampiamente sotto i minimi dei contratti collettivi, considerando anche le tutele normative ad esso connesse, al punto da decretare la morte dell'ordinamento intersindacale come sistema di relazioni di lavoro e di fissazione della tariffa salariale⁶⁶.

Nel degradare le condizioni di lavoro e rendere più convenienti determinati sistemi contrattuali, il *dumping* contrattuale ha messo e sempre più a

⁶³ R. DE LUCA TAMAJO, *Il problema dell'inderogabilità delle regole a tutela del lavoro: passato e presente*, in DLRI, 2013, n. 4, p. 732.

⁶⁴ S. PERNICKA, V. GLASSNER, N. DITTMAR, K. NEUNDLINGER, *Forces of reproduction and change in collective bargaining: A social field perspective*, in EJIR, 2021, p. 351.

⁶⁵ L. MARIUCCI, *Limiti e prospettive della contrattazione*, in RGL, La questione salariale, 2020, pp. 39-49.

⁶⁶ E. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale nel lavoro privato*, Giappichelli, 2021, pp. 7-11.

mettere in discussione la fiducia nella capacità dei sindacati – sia dei datori di lavoro che dei lavoratori – di continuare a essere considerati gli organi dirigenti dell'autorità salariale⁶⁷. La problematica non è però conseguenza dei soli fattori appena citati.

La perdita della funzione storica della contrattazione collettiva è stata generata anche da fattori esterni ai sistemi di relazioni industriali istituzionalizzati, a partire dalle trasformazioni in atto nel contesto economico e sociale non solo nazionale⁶⁸. I perimetri della contrattazione nazionale di categoria, insieme agli statuti delle associazioni datoriali, rappresentano una configurazione dell'economia dentro gabbie concettuali non adatte al dinamismo dei processi produttivi, che dialogano sotto nuovi paradigmi nei rapporti di filiera⁶⁹.

Il disallineamento tra sistemi contrattuali e produttivi è osservabile anche attraverso la verifica del sistema pubblico di codificazione, in capo ad ISTAT. Nello specifico, nella classificazione Ateco 2007 – che risulta profondamente cambiata e migliorata rispetto all'Ateco 2002 – ciascuna attività economica viene codificata con un numero di 5 cifre. La classificazione comprende 918 categorie (5 cifre), 615 classi (4 cifre), 272 gruppi (3 cifre), 88 divisioni (2 cifre) e 21 sezioni (1 cifra)⁷⁰. L'obiettivo era quello di allinearsi all'*International Standard Industrial Classification of All Economic Activities* al fine di facilitare la comparabilità internazionale dei dati statistici. Tuttavia, è possibile notare come il sistema classificatorio, considerando altresì un'economia in continua evoluzione, non corrisponda ancora ai campi di applicazione dei contratti collettivi né alle esigenze del sistema di relazioni industriali. È possibile affermare questo notando come

⁶⁷ T. TREU, 2019, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, 2019, in DRI, n.3, pp. 774-783.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Sul tema, si veda M. TIRABOSCHI, *Per uno studio della contrattazione collettiva*, ADAPT University Press, 2021.

⁷⁰ Banca dati ISTAT, anno 2020.

anche le organizzazioni sindacali e datoriali non abbiano mai deciso di utilizzare i campi di applicazione per l'individuazione dei perimetri contrattuali⁷¹.

Al fianco delle forti trasformazioni del mercato del lavoro, va considerato, inoltre, che, se prima l'economia era in crescita e prospera, ora le imprese devono fare i conti con quindici anni di crisi globali.

L'esasperazione derivante dalle recenti crisi economiche sta riducendo l'interesse delle imprese nel seguire regole comuni⁷², mettendo a dura prova gli attori della rappresentanza nel resistere alle pressioni competitive⁷³.

I contratti collettivi nazionali di lavoro hanno sopravvissuto all'onda d'urto della globalizzazione, ma a un prezzo altissimo⁷⁴. Le imprese hanno iniziato a ricercare terreni fertili per coltivare spazi minimi di competitività, giocando al ribasso all'interno degli stessi confini nazionali⁷⁵, per l'abbattimento dei costi fissi, tra i quali quello del lavoro.

In tale contesto, il principio di libertà sindacale, inteso come libertà di azione contrattuale⁷⁶, è venuto in soccorso a tali aziende, legittimandone le pratiche di concorrenza sleale⁷⁷.

⁷¹ Questo lavoro è stato svolto dal CNEL e disponibile presso l'archivio dei contratti, tuttavia, allo stato attuale non c'è stato nessun avallo da parte delle parti firmatarie.

⁷² T. TREU, 2019, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, 2019, in DRI, n.3, p. 792.

⁷³ T. TREU, 2019, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, 2019, in DRI, n.3, p. 783.

⁷⁴ G. RIZZUTO, P. TOMASSETTI, *Il dumping contrattuale nel settore moda*, Edizioni Lavoro, 2019, p. 26.

⁷⁵ Dalla presente ricerca sono, infatti, escluse le delocalizzazioni.

⁷⁶ F. MANCINI, *Libertà sindacale e contratto collettivo erga omnes*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1963, n. 3, p. 570 ss.

⁷⁷ G. RIZZUTO, P. TOMASSETTI, *Il dumping contrattuale nel settore moda*, Edizioni Lavoro, 2019, p. 29.

2.4. La mancata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione

L'articolo 39 della Costituzione dispone che l'organizzazione sindacale è libera⁷⁸. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge. Per la registrazione, è condizione che gli statuti sindacali sanciscano un ordinamento interno a base democratica. I sindacati registrati hanno personalità giuridica e possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

Per quanto il primo comma, riguardate la libertà sindacale, sia direttamente attuabile, alla registrazione non è stata data mai attuazione. La vincolatività dei contratti *erga omnes* (cioè anche per i non iscritti alle organizzazioni sindacali), però, è subordinata ad un riconoscimento giuridico, che deve passare per la registrazione, che non è mai stata attivata. Storicamente, l'obbligo della registrazione non è stato condiviso dalle organizzazioni sindacali in quanto avrebbe, a loro avviso, consentito allo Stato un eccessivo controllo sulla loro attività. Tale ingerenza, nella vita e nell'azione sindacale, può essere letta nei modi seguenti: subordinazione della registrazione al vaglio di democraticità dello statuto da parte della pubblica amministrazione, la conseguente attribuzione della personalità giuridica, la regolazione puntuale del processo contrattuale, la diffusa

⁷⁸ In riferimento all'art. 39 della Costituzione, si veda, M. RUSCIANO, *Lettura e rilettura dell'art. 39 della Costituzione*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2013, pp. 263-285. Sotto l'ottica della vicenda FIAT, si veda lo scritto di E. GHERA, *L'articolo 39 della Costituzione e il contratto collettivo*, in L. ZOPPOLI, A. ZOPPOLI, M. DELFINO (a cura di), *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Edizione Scientifica, 2014.

tendenza a immaginare di disciplinare con un unico provvedimento i soggetti sindacali, la contrattazione collettiva ed il diritto di sciopero.⁷⁹

Tuttavia, se il sindacato non riesce a far sì che il contratto si imponga a tutti gli imprenditori per la sua intrinseca forza sociale, esso domanda al pubblico potere di venirgli in aiuto. Ovvero, il sindacato ha iniziato a chiedere allo Stato di estendere le clausole del contratto all'intero settore, in altre parole di trasformare il contratto in una legge obbligatoria per tutti. Con questo si vuole dire che il sindacato non chiede l'efficacia generale del contratto collettivo per un'altruistica tensione a soccorrere i non-soci, bensì per difendere i soci. L'*erga omnes*, pertanto, non è concepito dal sindacato come un'attribuzione di diritti a chi sta fuori di esso, ma come un'imposizione di obblighi ai fini di autotutela⁸⁰.

In tal modo, si è posto all'interprete il problema di ritornare, dopo mezzo secolo, a leggere nella sua interezza l'art. 39 della Costituzione e di reperire strumenti per fronteggiare la crisi del sistema sindacale⁸¹.

Il legislatore, in questi decenni, ha così preso atto delle difficoltà nel tradurre le mediazioni politiche con gli attori della contrattazione collettiva. Il prezzo che il sindacato paga, tuttavia, è la facoltà di definire autonomamente i limiti del ramo di attività entro il quale e per il quale negoziare. In un sistema caratterizzato dall'*erga omnes*, questo potere non può che spettare allo Stato, perlomeno come Giudice delle controversie che tra associazioni insorgono circa le rispettive sfere di competenza⁸².

⁷⁹ P. A. VARESI, *Pluralismo e rappresentatività sindacale 50 anni dopo lo Statuto dei lavoratori*, AILASS, 2021, p. 13.

⁸⁰ G. F. MANCINI, *Libertà sindacale e contratto collettivo «erga omnes»*, *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1963, p. 570 e ss.

⁸¹ M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi, ora*, in B. CARUSO, S. SCIARRA (a cura di), *D'Antona. Opere. Scritti di diritto sindacale*, Giuffrè, 2000, II, p. 411 ss.

⁸² Si veda sempre G. F. MANCINI, *Libertà sindacale e contratto collettivo «erga omnes»*, *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1963, p. 570 e ss.

Tuttavia, la mancata attuazione ha determinato la negazione dell'efficacia generalizzata dei contratti collettivi. Per tali ragioni, l'efficacia generale (*erga omnes*) del contratto collettivo può, allo stato attuale, essere riconosciuta soltanto al contratto aziendale e non a quello nazionale, in ragione del noto vincolo che astringe quest'ultimo per effetto dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 39 Cost.⁸³.

L'inerzia del Parlamento è dettata dal fatto di aver intuito i termini reali del problema e per averne tratto le conseguenze.

Si è aperta, in tal modo, una fase di “stallo” legislativo in materia sindacale anche a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge n. 1027 del 1960⁸⁴. Una sentenza che ha interessato la legge delega 14 luglio 1959, n. 741, che garantiva trattamenti economici e normativi minimi, volta al recepimento in decreto legislativo dei contratti collettivi nazionali di lavoro di diritto comune, attribuendo loro efficacia *erga omnes*. Tale sentenza ha ben reso noto il fatto che non potevano essere adottate leggi che si allontanassero dallo schema tracciato dal Costituente, ovvero quello della registrazione *ex lege* preventiva⁸⁵. Inoltre, la legge del 1959 aveva evidenti limiti, a partire dalla mancanza di criteri per misurare la rappresentatività dei firmatari e il non aver affrontato con sufficiente ragionevolezza la cosiddetta “perimetrazione” dei contratti di categoria.

Sul punto, parte della dottrina propone di attribuire al CNEL, con apposita legge ordinaria, il compito di provvedere alla registrazione e al controllo delle finalità democratiche degli statuti. Oppure, questo compito può essere demandato a un'apposita commissione che dovrà valutare la sussistenza di

⁸³ R. DE LUCA TAMAJO, *Il problema dell'inderogabilità delle regole a tutela del lavoro: passato e presente*, in DLRI, 2013, n. 4, p. 727.

⁸⁴ Si veda M. PERSIANI, *Conflitto industriale e conflitto generazionale (cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale)*, in ADL, 2006, pp. 1031-1046; L. VALENTE, *Il feticcio dell'art. 39, comma 4, della Costituzione e le sue conseguenze sul sistema delle relazioni sindacali*, in LDE, 2021, n. 3.

⁸⁵ *Ibidem*.

alcuni presupposti oggettivi. In alternativa, i commi 2 e 3 – riguardanti la registrazione del sindacato – si potrebbero abolire contestualmente alla riscrittura del quarto comma riguardante l'efficacia generalizzata dei contratti.

Inoltre, l'efficacia generale dei contratti presuppone la predeterminazione per legge del settore o della categoria sindacale cui il contratto si applica. Questa previsione confligge con il primo comma dell'articolo 39, che sancisce la libertà sindacale così riservando all'associazione il compito di definire l'ambito di applicazione⁸⁶.

Dopo anni di discussioni e di lotte sindacali, a partire dal caso FIAT e dalla rottura dell'unità sindacale già in atto dal 2009, le maggiori confederazioni sindacali e associazioni imprenditoriali si sono dotate, con il Testo Unico del 2014, di regole molto ragionevoli ispirate al principio democratico per cui a decidere, in materia contrattuale, deve essere chi rappresenta la maggioranza degli interessati. Onde il contratto collettivo nazionale, per avere efficacia generale, deve essere stipulato da sindacati che accettino di sottoporsi alla misurazione della loro rappresentatività e risultino maggioritari. La parte imprenditoriale, secondo questo ordinamento intersindacale non è libera di stipulare con chi vuole, ma si obbliga a stipulare solo con il sindacato o la coalizione sindacale che, nell'ambito della categoria cui il contratto si riferisce, abbia una rappresentatività maggioritaria. Di più: per essere efficace nei confronti di tutta la categoria il contratto collettivo deve essere approvato dai lavoratori mediante un referendum⁸⁷.

È comprensibile, dunque, la prudenza con cui la Costituzione repubblicana

⁸⁶ VALENTE L., *Il feticcio dell'art. 39, comma 4, della Costituzione e le sue conseguenze sul sistema delle relazioni sindacali*, in *LDE*, 2021, n. 3. Richiamando P. ICHINO, *L'intelligenza del lavoro. Quando sono i lavoratori a scegliersi l'imprenditore*, Milano, 2020, p. 199.

⁸⁷ L. VALENTE, *Il feticcio dell'art. 39, comma 4, della Costituzione e le sue conseguenze sul sistema delle relazioni sindacali*, in *LDE*, 2021, n. 3.

affronta la questione sindacale ed in particolare la scelta di porre la libertà di organizzazione a fondamento del nostro diritto sindacale. Se il pluralismo sindacale è «un tratto essenziale del nuovo regime costituzionale», nella individuazione delle associazioni sindacali da privilegiare lo Stato deve prestare particolare attenzione a che la selezione non comprima la libertà di organizzazione sindacale⁸⁸.

La misurazione della rappresentanza datoriale è profilo di estrema attualità e vitale per il funzionamento del sistema di relazioni sindacali e, soprattutto, dell'intero sistema di diritto del lavoro italiano. Il compito co-regolatorio è stato assegnato ai soli sindacati qualificati, prima quelli maggiormente rappresentativi e successivamente comparativamente più rappresentativi. La seconda formula compare per la prima volta nella legge n. 549/1995, sul contratto collettivo da prendere di riferimento per il calcolo dei contributi previdenziali e assistenziali, nel caso di contratti collettivi nello stesso ambito di riferimento (o categoria). La norma ha l'ambizione di far fronte al pluralismo competitivo tra associazioni sindacali, non solo dei lavoratori, ma anche dei datori di lavoro. Fenomeno che neppure dal costituente all'articolo 39 è stato considerato⁸⁹.

Il sistema italiano di relazioni industriali mostra ancora con evidenza le cicatrici prodotte dal fallimento del processo di unificazione sindacale, e per come è scritto l'articolo 39 non consente l'efficacia *erga omnes* neppure al contratto sottoscritto dalle confederazioni sindacali maggiori in modo unitario. Il difetto dell'articolo 39 è di essere troppo legato alla cultura corporativa, e nel disegno costituzionale l'efficacia generale richiederebbe la predeterminazione per legge del settore o della categoria sindacale a cui il contratto si applica. Tale previsione, tuttavia, confligge con il primo

⁸⁸ VARESI P.A., *Pluralismo e rappresentatività sindacale 50 anni dopo lo Statuto dei lavoratori*, AILASS, 2021, p. 9.

⁸⁹ MAGNANI M., *Riflessioni sulla misurazione della rappresentanza datoriale nell'ordinamento statale e intersindacale*, in *LDE*, 2021, n. 4.

comma dello stesso articolo 39, che sancisce la libertà sindacale, così riservando al libero gioco dell'associazione il compito di definire l'ambito di applicazione del contratto di volta in volta stipulato. È il contratto collettivo che determina liberamente la categoria sindacale⁹⁰.

Parte della dottrina sostiene che una riforma della Costituzione che tolga di mezzo quel “feticcio” dato dall'articolo 39, comma 4 che impedisce di rispondere con una legge sindacale alle nuove esigenze socio-economiche, serre più che necessaria. L'abolizione del comma 4 potrebbe consentire di recepire il sistema del TU Rappresentanza con una legge ordinaria sia per la rappresentanza minima necessaria, sia per garantire l'efficacia generale dei contratti collettivi. Il sistema del TU rappresentanza si applica soltanto a chi volontariamente vi si assoggetti, aderendo agli accordi interconfederali da cui è nato il TU; chi lo rifiuta può stipulare contratti collettivi concorrenti che possono portare ad un dumping contrattuale⁹¹.

Il sindacato è sempre stato disposto a pagare il prezzo dell'*erga omnes*, tranne che in Italia. Il motivo principale di tale eccezione sta nel fatto che la soluzione del legislatore del '47 impone al sindacato un prezzo ulteriore: l'errore di aver consegnato la generalizzazione del contratto non in funzione dell'interesse primario del sindacato bensì in funzione di una entità diversa e più ampia che è la *categoria professionale*. Questo concetto ha origini che partono dall'epoca fascista, dove la categoria era considerata il complesso di coloro che esercitano la stessa professione. La categoria è un fenomeno pre-giuridico: il diritto non la crea, la trova e desume pur sempre confini e piano dalla natura, modella gli uni e l'altro sulla realtà. Normalmente, il diritto incontra la categoria per il tramite di un sindacato, che gliene rileva l'esistenza, la individua e la rende conoscibile all'esterno. Il sindacato non nasce dalla categoria, bensì il sindacato nasce nell'impresa, come strumento

⁹⁰ VALENTE L., *Il feticcio dell'art. 39, comma 4, della Costituzione e le sue conseguenze sul sistema delle relazioni sindacali*, in *LDE*, 2021, n. 3.

⁹¹ *Ibidem*.

diretto a rafforzare il potere contrattuale delle maestranze rispetto al datore di lavoro. Non è quindi la categoria che precede il sindacato ma l'opposto: il sindacato ne delimita il suo arbitrio, il ramo dell'economia in cui organizzarsi e negoziare.

L'aver concepito il sindacato come organo della categoria, ossia come strumento per la tutela dell'interesse dei soci e dei non-soci, ha consentito di attribuire ad esso il potere di concludere contratti con efficacia *erga omnes*. L'idea della categoria-madre e del sindacato-figlio, della categoria-corpo e del sindacato-organo. Ecco la necessità di personificazione del sindacato e il problema del suo controllo: obbligo, la prima, a termini di legge e a parere di una dottrina i cui argomenti possono essere leggermente posti in disparte; ridotto il secondo, in apparenza, ad una innocua indagine sulla democraticità dello statuto, ma a ben guardare congegnato, come provano tutti i progetti di legge sindacale finora presentati, in modo da permettere altre e ben più penetranti interferenze. Ecco il problema che il costituente ha posto all'attuazione dell'art. 39.

È dunque comprensibile che il sindacato nel suo complesso non abbia voluto l'attuazione dell'art. 39. L'*erga omnes* non è più di interesse per il sindacato visto che diminuisce l'importanza del CCNL.

L'*erga omnes* così si profila come un pericolo, come una minaccia della libertà per il sindacato e delle condizioni ottime di iniziativa sindacale⁹².

⁹² Riflessioni di G. F. MANCINI, *Libertà sindacale e contratto collettivo «erga omnes»*, Riv. Trim. Dir. Proc. Civ., 1963, p. 570 e ss.

CAPITOLO III: LE CONSEGUENZE

3.1. Il *dumping* contrattuale

Come appena detto, il *dumping* contrattuale rappresenta quelle pratiche imprenditoriali finalizzate a sfruttare le differenze di tutele contrattuali⁹³, sia economiche che normative, all'interno dello stesso ordinamento giuridico nazionale. È principalmente la moltiplicazione delle sigle sindacali e datoriali, in concorrenza tra di loro, che ha portato alla coesistenza in molti settori di più contratti collettivi che insistono nella medesima area contrattuale⁹⁴; fenomeno, peraltro, notevolmente accresciuto soprattutto nell'ultimo decennio⁹⁵.

Tali accordi, incidendo nello stesso ambito applicativo di altri, prevedono in gran parte trattamenti economici e/o normativi differenti. Altre volte, essi pareggiano gli altri contratti già presenti nel settore, nascondendo altre forme di flessibilità contrattuale che li rendono più convenienti per le imprese. In questo universo di pluralismo contrattuale, vi sono molti contratti siglati da organizzazioni prive di un adeguato consenso da parte della categoria di imprese o di lavoratori che esse dichiarano di rappresentare⁹⁶.

⁹³ Per queste ragioni, il *dumping* contrattuale si distingue dal *dumping* salariale, in quanto quest'ultimo prende in considerazione solo le differenze retributive.

⁹⁴ T. TREU, 2019, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, 2019, in DRI, n.3, p. 785; G. SANTORO-PASSARELLI, *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, UTET Giuridica, 2020.

⁹⁵ Si vedano i rapporti annuali del CNEL che segnalano una crescita del numero di CCNL vigenti depositati da poco più di 300 nel 2009 a più di 900 nel 2021.

⁹⁶ Per un'analisi dettagliata del concetto di categoria, si veda G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University Press, 2020, pp. 5-23. In nessuna norma troviamo una nozione di "accordo pirata", come mette in evidenza G. PIGLIALARMI, *Anatomia della contrattazione collettiva pirata. Spunti di riflessione da una ricerca sui contratti Cisl e Confsal*, in DRI, 2021, n. 3. Questo termine è stato coniato dalle stesse rappresentanze datoriali e sindacali e ripreso in

Tali accordi rappresentano delle alternative ai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative della categoria, volte a far ottenere un accreditamento nel panorama associativo dei soggetti contraenti – sia lato datoriale che sindacale – promuovendo una contrattazione più “leggera” rispetto a quella preesistente che già regola un mercato specifico. Ad oggi, la questione non è risolta poiché non esistono norme efficaci a contrastare questo tipo di fenomeno, nell’ottica della difesa del principio di libertà sindacale costituzionalmente garantito.

Anche attraverso l’attuazione di tutti gli accordi interconfederali sulla misurazione della rappresentatività sindacale, non si impedirebbe ugualmente ad altre organizzazioni di sottoscrivere contratti collettivi alternativi.

Aldilà di un intervento legislativo, che porrebbe fine alla questione, un primo passo verso una soluzione concreta potrebbe essere quello di misurare, da parte delle amministrazioni pubbliche competenti, il dato associativo e quello elettorale a livello nazionale di ogni organizzazione sindacale, in modo tale da divulgare pubblicamente dei valori che rappresentino quantomeno degli indici orientativi.

Senza alcuna presunzione di ponderazione dei due indici, al fine di misurazione della rappresentatività, tali informazioni, rese trasparenti, andrebbero a sostituire l’autodichiarazione dei dati associativi, che annualmente le organizzazioni sindacali effettuano al Ministero del Lavoro secondo criteri loro interni non del tutto chiari.

dottrina. A. MARESCA, nello scritto *Accordi collettivi separati: tra libertà contrattuale e democrazia sindacale*, in RIDL, 2010, sostiene che per accordo pirata si intendono quegli accordi negoziati e poi firmati da sindacati minori, privi di una reale rappresentatività, e da compiacenti associazioni imprenditoriali, con la finalità, aperta e dichiarata, di costituire un’alternativa rispetto al contratto collettivo nazionale di lavoro, in modo tale da consentire al datore di lavoro di assumere formalmente la posizione giuridica – e, quindi, i conseguenti vantaggi – di chi applica un contratto collettivo.

Ad aumentare il grado di complessità della problematica, si aggiunge il tema della disgregazione della rappresentanza datoriale. La presenza di contratti nazionali sottoscritti da associazioni datoriali diverse, che si intersecano negli stessi ambiti settoriali, generano anch'essi una disomogeneità nelle tutele contrattuali⁹⁷.

La crescente frammentazione della rappresentanza datoriale ha fatto sì che fossero presenti contratti collettivi in concorrenza, operanti nello stesso campo di applicazione, anche se firmati dalle stesse organizzazioni sindacali⁹⁸. Inoltre, in certi casi, si è assistito a contratti incidenti su comparti sovrapponibili nonostante fossero stipulati da rappresentanze datoriali aderenti alla stessa confederazione⁹⁹. Oltreché dalla frammentazione datoriale, questo fenomeno è ampliato anche dall'estensione dei campi di applicazione dei contratti collettivi su ambiti che non sempre risultano essere in linea con lo statuto delle associazioni datoriali e con il bacino di rappresentanza dei loro iscritti.

Sebbene le problematiche appena richiamate concorrano a favorire fenomeni di *dumping* contrattuale, resta inteso che a generare concorrenza sleale tra i vari contratti è principalmente la diversità dei trattamenti economici e soprattutto dei trattamenti normativi previsti dalle fonti diverse contrattuali¹⁰⁰. Nel delineare le cause del *dumping* contrattuale, si possono escludere i c.d. accordi fotocopia che, seppur sottoscritti da organizzazioni diverse, non si differenziano in alcun istituto rispetto ai CCNL già in essere

⁹⁷ Sulla sovrapposizione dei confini contrattuali, si veda per ultimo G. BONAMONI, *Pluralismo contrattuale, misurazione della rappresentatività e garanzia della giusta retribuzione*, in *LDE*, 2021, n. 4.

⁹⁸ Si veda M. MARAZZA, *Perimetri e rappresentanze sindacali*, Labour & Law Issues, Volume 4, 2018.

⁹⁹ Si veda la sentenza della Corte di Cassazione civile, Sez. lav., 20 febbraio 2019, n. 4951, con nota di G. PIGLIALARMI, *L'applicazione del CCNL tra clausole sociali e libertà sindacale dell'impresa*, *Giurisprudenza Italiana*, UTET Giuridica, 2019.

¹⁰⁰ Si veda S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, *LD*, 2020, n. 2.

nel settore¹⁰¹, non generando, dunque, alcun dislivello di trattamento rispetto ai CCNL c.d. *leader*.

Infine, a rendere ancora più reticolato il sistema di relazioni industriali è l'allungamento delle catene produttive, dunque, l'applicazione di diversi contratti all'interno della stessa filiera, attraverso l'esternalizzazione dei processi produttivi. Sotto l'ottica del *dumping* contrattuale, infatti, il decentramento produttivo, talvolta, si conferma utile per le imprese sia per ridurre i costi fissi – in particolare quello del lavoro nei settori con alta intensità di manodopera – sia per indebolire la *voce* dei lavoratori, che risulta maggiore nella contrattazione con i propri dipendenti¹⁰².

3.2. La contrattazione pirata

La moltiplicazione delle sigle sindacali e datoriali, nonché la conseguente competizione fra di esse, ha portato spesso alla coesistenza di più contratti collettivi nel medesimo ambito di riferimento¹⁰³. Tale pluralismo va aldilà del principio di libertà sindacale costituzionalmente garantito laddove si rilevino compiacenti organizzazioni sindacali dalla dubbia rappresentatività allo scopo di ottenere trattamenti economici e/o normativi al ribasso rispetto agli standard previsti dai contratti già vigenti nel settore.

Negli ultimi anni si assiste a una massiccia proliferazione di contratti collettivo che – come mostra il CNEL – testimoniano la frammentazione

¹⁰¹ D. GOTTARDI, *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, LD, 2016, n. 4, p. 885.

¹⁰² Per la differenza tra esternalizzazione elusiva e virtuosa, si veda V. SPEZIALE, *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, CSDLE “Massimo D'Antona”, 2010, n. 94, pp. 8 ss.

¹⁰³ TREU T., *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in DRI, 2019, n. 3, p. 785.

del «panorama negoziale» italiano¹⁰⁴.

La *salute* della contrattazione collettiva è fortemente *influenzata* e messa a dura prova dalla tendenza alla proliferazione dei contratti collettivi nazionali che si è accelerata in modo del tutto anomalo nell'ultimo decennio¹⁰⁵.

Inizialmente, la frammentazione è avvenuta da parte dei sindacati dei lavoratori; tuttavia, negli ultimi anni ha interessato anche l'associazionismo datoriale, abbattendosi così sul monopolio della rappresentanza non solo dei lavoratori, ma anche dei datori di lavoro¹⁰⁶.

Ciò ha portato alla stipula di differenti contratti collettivi, che insistono in molti casi sulla medesima categoria professionale. Prodotto di tale situazione è l'emergere di contratti collettivi, stipulati da organizzazioni sindacali dotate di una scarsa od inesistente rappresentatività, finalizzati, come ad esempio recita il c.d. Patto per la fabbrica del 9 marzo 2018, a dare «copertura formale» a situazioni di vero e proprio *dumping* contrattuale che alterano la concorrenza fra imprese e danneggiano lavoratrici e lavoratori¹⁰⁷.

L'accordo pirata di per sé non è funzionale ad identificare una fattispecie giuridica ma tutte quelle dinamiche contrattual-collettive che non hanno nessun legame con i sistemi di relazioni industriali storicamente ritenuti più importanti e che ledono il principale obiettivo della contrattazione collettiva, cioè quello di togliere salari e condizioni di lavoro dal gioco della concorrenza.

¹⁰⁴ Si vedano i rapporti annuali del CNEL, *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*.

¹⁰⁵ Si vedano i rapporti annuali del CNEL che segnalano una crescita del numero di CCNL vigenti depositati da poco più di 300 nel 2009 a più di 900 nel 2021.

¹⁰⁶ M. MAGNANI, *Riflessioni sulla misurazione della rappresentanza datoriale nell'ordinamento statale e intersindacale*, in *LDE*, 2021, n. 4, pp. 4-5.

¹⁰⁷ Si veda il «Patto per la fabbrica» ratificato il 9 marzo 2018 tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, p. 5.

In tali contesti, è un fattore di disordine preoccupante la presenza di accordi nazionali – o che pretendono di essere considerati tali – che prevedono dei minimi retributivi del tutto distonici da quelli delle ordinarie intese, concluse dalle maggiori associazioni sindacali. Sebbene, i contratti pirata dovrebbero essere ritenuti degli accordi nulli in quanto al fuori del modello dettato dal Costituente, all'articolo 39, dato che vengono sottoscritti da compiacenti organizzazioni non rappresentativa, dubbiamente di natura sindacale, che siglano accordi in chiave non rivendicativa¹⁰⁸.

Infatti, occorrerebbe interrogarci se, tali contratti “alternativi” siano accordi sottoscritti da organizzazioni sindacali dotate di una certa rappresentatività, quindi espressione della libertà sindacale, oppure se i soggetti negoziali non possano essere ricondotti nell'alveo dell'articolo 39 Cost.

In altri termini, una parziale soluzione potrebbe essere individuare se i soggetti firmatari degli accordi siano sindacati o meno.

Dopodiché, sarebbe, poi, auspicabile che nell'ordinamento intersindacale attuale vengano individuati, da un lato, tutti i contratti collettivi espressione della libertà sindacale, e dall'altro, quelli per cui il legislatore, secondo il criterio della maggiore rappresentatività comparata, ha deputato a regolare una serie di materie. Andrebbe, quindi, accertato se i contratti ricadano nella prima o nella seconda fattispecie e stabilito, eventualmente, come inquadrarli giuridicamente se non possono essere ricondotti nemmeno all'alveo dell'art. 39, c. 1, Cost.

Andrebbe poi accertato su quale piano si innescano fenomeni di *dumping* contrattuale, ovvero se essi si esprimono solo attraverso l'abbassamento della retribuzione minima oppure agiscono anche su altri istituti contrattuali, di carattere normativo.

Altro elemento che potrebbe essere messo in discussione è la frequente

¹⁰⁸ E. GRAGNOLI, *Il numero crescente dei contratti collettivi nazionali, la libertà sindacale e l'art. 36, primo comma, Cost.*, in *LDE*, 2021, n. 4.

incoerenza tra le clausole degli statuti e l'ambito di applicazione degli accordi stipulati. L'interprete non dovrebbe fermarsi solo al lato formale ma dovrebbe indagare anche su quello sostanziale, chiedendosi chi negozia e perché. Come affermava Ubaldo Prosperetti, il sindacato non è tale solo nella forma ma anche negli obiettivi che persegue e negli strumenti scelti per ottenerli, avendo come scopo la tutela dell'interesse professionale¹⁰⁹.

L'interprete pertanto deve riuscire a verificare l'assenza di complicità tra le parti collettive negoziali. In altri termini, l'attenzione dell'interprete deve, quindi, focalizzarsi anche sulla esistenza o meno di un negoziato e della strutturazione della procedura che un determinato sindacato adotta nel dare vita a norme pattizie per la regolazione dei rapporti di lavoro.

Nel caso di specie, non si rintraccia tutta quella complessità procedurale che ha da sempre caratterizzato la produzione del diritto nell'ambito dell'ordinamento intersindacale (verbali d'incontro, ipotesi di accordo, procedure di ratifica da parte delle assemblee di iscritti). Sembrerebbe, allora, legittimo negare la natura sindacale a un contratto collettivo rispetto al quale non esistono piattaforme rivendicative che individuano le aree tematiche di interesse delle parti, non sono stati proclamati scioperi quali forme di espressione di un determinato conflitto di interessi rispetto a specifici istituti contrattuali, non sono state esperite procedure di confronto negoziale anche con i diversi livelli di rappresentanza, ma che si limiterebbe solo formalmente ad elencare una serie di disposizioni. In questo senso, si è parlato, infatti, di un «vero e proprio snaturamento della negoziazione sindacale».

In altri termini, è il processo di formazione delle regole a consentire all'interprete di verificare la legittimità e la reale consistenza di una organizzazione sindacale che stipula un accordo collettivo ai sensi

¹⁰⁹ U. PROSPERETTI, *La posizione professionale del lavoratore subordinato*, Giuffrè, 1958.

dell'articolo 39 della Costituzione¹¹⁰.

Per la dottrina, i CCNL c.d. “minori”, siglati da sindacati dotati di una scarsa rappresentatività, abbattano ulteriormente i costi relativi alle retribuzioni da corrispondere ai lavoratori e si mostrano quali meri “simulacri”, cioè contratti negoziati senza una reale rivendicazione salariale, perché finalizzati a consegnare all'impresa un corpo di regole creato “ad immagine e somiglianza” delle proprie esigenze¹¹¹. È questo il vero volto della aziendalizzazione delle relazioni sindacali. In questa prospettiva, possiamo affermare che è il fenomeno patologico della contrattazione pirata – e non il contratto aziendale in deroga o di prossimità – ad incarnare il vero indicatore di una aziendalizzazione del diritto del lavoro; in altri termini, è dalla contrattazione nazionale destrutturata che proviene la «minaccia» per il contratto di categoria¹¹².

3.3. Le «invasioni di campo»

Ad oggi, la frammentazione sindacale interessa anche la parte datoriale. Il problema che si pone oggi è quello di una pluralità di contratti che insistono nella medesima categoria, frutto della rottura del monopolio della rappresentanza datoriale¹¹³.

È interessante il caso tedesco per quanto attiene al principio dell'unicità del contratto collettivo. Dopo diverse schermaglie giurisprudenziali, questo principio è stato positivizzato con la legge 3 luglio 2015, che ha disposto

¹¹⁰ G. PIGLIALARMI, *Anatomia della contrattazione collettiva pirata. Spunti di riflessione da una ricerca sui contratti Cisl e Confsal*, in DRI, 2021, n. 3.

¹¹¹ E. GRAGNOLI, *L'impresa illecita*, in VTDL, 2018, n. 2, p. 357.

¹¹² P. TOMASSETTI, *Settorializzazione e territorializzazione delle relazioni industriali: la via italiana al decentramento contrattuale*, in QRS, 2017, n. 4, p. 134.

¹¹³ MAGNANI M., *Riflessioni sulla misurazione della rappresentanza datoriale nell'ordinamento statale e intersindacale*, in LDE, 2021, n. 4.

che «nel caso in cui si sovrappongano i campi di applicazione di contratti collettivi di contenuto diverso di diversi sindacati (contratti collettivi confliggenti), nello stabilimento devono applicarsi solo le norme del contratto collettivo del sindacato che al momento della stipula dell'ultimo contratto collettivo confligente concluso nello stabilimento aveva nello stabilimento stesso la maggioranza degli iscritti con un rapporto di lavoro subordinato».

La Corte costituzionale tedesca ha ritenuto tale intervento ragionevole, respingendo le tesi di illegittimità costituzionale sollevate sul presupposto che esso intenda assicurare uno sviluppo collaborativo e meno conflittuale delle relazioni sindacali. La Sentenza della Corte argomenta inoltre che lo Stato deve intervenire per garantire un sistema di contrattazione collettiva efficiente.

È noto che il perimetro contrattuale venga definito congiuntamente dalle medesime parti che negoziano e sottoscrivono il contratto collettivo. Di qui muove il principio di auto-determinazione del perimetro/categoria contrattuale. L'unica eccezione legislativa sta nell'inquadramento previdenziale del datore di lavoro di cui all'art. 1, c. 1, DL n. 338/1989, conv. L. 389/1989. In tal caso, infatti, le finalità dell'art. 38 Cost. prevalgono persino su quelle dell'art. 39, co. 1, Cost., dando la possibilità alla norma di legge di definire ambiti di applicazione produttivo-contrattuale per finalità di certezza del diritto e di obbligazione contributiva. Nei fatti, però, il perimetro contrattuale è collegato all'attività di rappresentanza che intende svolgere l'organizzazione datoriale con cui il sindacato decide di negoziare o, meglio, per essere ancora più precisi, esso dipende dagli effetti della concorrenza tra organizzazioni datoriali. Si intende affermare che il perimetro contrattuale, per quanto dipenda dalla autodefinizione che le contrapposte organizzazioni abbiano dato, sia prevalentemente determinato dall'azione di ampliamento dell'attività di

rappresentanza che l'organizzazione datoriale intende svolgere. Ciò si comprende se si osservano gli statuti delle grandi organizzazioni datoriali (Confindustria, Confcommercio, Confartigianato, Confesercenti, ecc.) e le strategie di proselitismo, anche in concorrenza, dell'una verso l'altra, poste in essere. Non sussiste né un'esclusiva di rappresentanza di una certa organizzazione datoriale per grandi imprese né un vincolo necessario di rappresentanza di altre organizzazioni datoriali, cosicché tutti possono rappresentare tutti. Si pensi al caso dell'artigianato dove le organizzazioni datoriali hanno messo nel proprio statuto un riferimento ampio a piccole e medie imprese anche se non inquadrato nell'ambito della legge sull'artigianato e 443/1985¹¹⁴.

Il problema ancora non risolto, tuttavia, è quello della definizione dei parametri categoriali a cui il contratto collettivo si riferisce: il Patto per la fabbrica del 2018 lo affida al CNEL al fine di garantire una più stretta relazione tra CCNL e reale attività dell'impresa e per contrastare la proliferazione dei contratti collettivi.

Ci sono dei dubbi relativi all'attuazione di tale perimetrazione: lo stesso CNEL ha riconosciuto quanto sia vana la pretesa di predefinire a monte i parametri settoriali della contrattazione collettiva.

A ciò si aggiunge il fatto che la perimetrazione lascerebbe comunque irrisolto il nodo relativo alla delimitazione dell'ambito di applicazione dei contratti collettivi negoziati al di fuori del sistema del TU.

Una parte della dottrina ritiene che si dovrebbe modificare il quarto comma dell'articolo 39¹¹⁵, con una locuzione simile a «la legge stabilisce i requisiti affinché il contratto collettivo sia efficace in tutta la categoria alla quale esso si riferisce». In questo modo si eliminerebbe il contrasto con il

¹¹⁴ M. FAIOLI, *Il potere del sindacato senza potere. Terziario, contrattazione, rappresentatività*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2020, n. 2.

¹¹⁵ Si veda L. VALENTE, *Il feticcio dell'art. 39, comma 4, della Costituzione e le sue conseguenze sul sistema delle relazioni sindacali*, in *LDE*, 2021, n. 3.

principio di libertà sindacale e si ristabilirebbe il principio derivato dal primo comma per cui è il contratto collettivo a dar vita alla categoria sindacale, e non viceversa. Inoltre, sarebbe importante individuare il criterio maggioritario come criterio guida per selezionare le organizzazioni abilitate a conferire efficacia erga omnes al contratto. La legge potrebbe recepire le regole del TU 2014, precisando che:

- in caso di conflitto tra due contratti collettivi riferiti alla stessa categoria, si applichi quello le cui associazioni firmatarie su entrambi i lati siano maggiormente rappresentative;
- nel caso in cui venga stipulato un nuovo contratto collettivo riferito a una categoria più ristretta, la verifica della maggiore rappresentatività deve essere riferita a imprese e lavoratori di quell'area (rispettando così il principio di libertà di organizzazione sindacale).

Stabilire per legge quale sindacato può negoziare i contratti collettivi nazionali renderebbe possibile anche dare piena attuazione alle indicazioni dell'Unione Europea in materia di salario minimo nei settori non coperti dalla contrattazione collettiva.

Per quanto riguarda i commi secondo e terzo dell'articolo 39, si potrebbe attribuire al CNEL il compito di provvedere alla registrazione e al controllo delle finalità democratiche degli statuti (con legge ordinaria), oppure abolire i commi contestualmente alla riscrittura del quarto comma¹¹⁶.

3.4. Le catene “nazionali” del valore

L'accorciamento delle catene del valore, a cui stiamo assistendo, per motivi connessi al rischio non si traduce in automatico in una re-internalizzazione dei processi nell'azienda madre, considerato che proprio le esternalizzazioni

¹¹⁶ *Ibidem*.

permettono al datore di lavoro di trasferire all'esterno – sui fornitori o sui singoli lavoratori – i rischi imprenditoriali¹¹⁷, creando delle vere e proprie «catene di trasferimento del rischio e dell'insicurezza»¹¹⁸.

A tal riguardo, anche le aziende italiane stanno già offrendo le prime esperienze.

DiaSorin, società leader nella diagnostica, sta valutando il trasferimento di parte della produzione in Italia per avere una produzione di riserva in caso di interruzioni¹¹⁹.

La Fondazione Altagamma, associazione che riunisce le imprese dell'alta industria culturale e creativa, ha dichiarato che è tempo di far rientrare in Italia la produzione di lusso di seta e tessuti tecnici¹²⁰.

Anche il finanziamento pubblico per stimolare il rientro delle attività in Italia costituirà un ulteriore impulso volto ad influenzare le esperienze di *reshoring*, nonché ad aumentare la velocità nella messa in atto dei processi (essendo spesso il criterio cronologico un elemento importante nell'accoglimento delle domande di finanziamento). A tal proposito, con il documento della Camera dei Deputati del 15 gennaio 2021, dal titolo «Proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza», ovvero il programma di investimenti che l'Italia deve presentare alla Commissione europea nell'ambito del Next Generation EU – lo strumento per rispondere alla crisi pandemica provocata dal Covid-19 – lo Stato vorrebbe assegnare importanti investimenti pubblici per «sostenere lo sviluppo e

¹¹⁷ L. DORIGATTI, A. MORI, *Condizioni di lavoro e relazioni industriali nelle catene del valore della logistica*, in RGL, 2020, n. 3.

¹¹⁸ C. FRADE, I. DARMON, *New modes of business organization and precarious employment: Towards the recommodification of labour?*, *Journal of European Social Policy*, vol. 15, 2015, n. 2.

¹¹⁹ S. CARRER, *DiaSorin è pronta a riportare in Italia alcune produzioni*, *Il Sole 24 Ore*, 2020.

¹²⁰ Si veda l'articolo G. CRIVELLI, *Il lusso pronto a portare in Italia anche le filiere decentrate in Asia*, su *Il Sole 24 Ore*, 2020.

l'internazionalizzazione delle nostre imprese e delle filiere produttive, con attenzione anche alle imprese di minori dimensioni e alle scelte di localizzazione produttiva (*reshoring*)».

Agli effetti della pandemia si aggiunge anche il fatto che le esigenze di neutralità climatica saranno probabilmente altrettanto trasformative e dirompenti per i processi di produzione e le relazioni di lavoro esistenti e nei prossimi decenni; una politica climatica più rigorosa, norme sulle emissioni più severe e la pressione del mercato per l'elettrificazione rimarranno, ad esempio, i principali motori della ristrutturazione in settori come la produzione di veicoli e i trasporti, e potranno essere le politiche volte alla tre sostenibilità – ambientale, sociale ed economica – causa di trasformazione delle attuali filiere e attività produttive¹²¹.

Un ipotetico rientro delle attività nel paese d'origine non significa di conseguenza una re-internalizzazione dei processi produttivi. I due fenomeni sono completamente sconnessi. Ipoteticamente, sarebbe possibile assistere ad una frammentazione delle fasi della produzione interne al paese, senza il verificarsi di eventi di *reshoring*.

Le esternalizzazioni, infatti, hanno dimostrato di rispondere efficacemente alle pandemie globali grazie alle caratteristiche di flessibilità ed agibilità come visto dinanzi.

Inoltre, l'equilibrio produttivo, basato su esternalizzazioni sempre più resilienti ai periodi incerti e localizzate più in prossimità dell'azienda madre, non sterilizza quei meccanismi di abbattimento del costo del lavoro che talvolta rappresentano il principale motivo dell'*outsourcing*.

I confini tra paesi non delimitano più quelle che sono le tutele dei lavoratori.

Il progressivo trasferimento delle attività manifatturiere avvenuto negli

¹²¹ D. SAMSON, *Operations/supply chain management in a new world context*, Operations Management Research, 2020, n. 13.

ultimi decenni dal Nord al Sud del mondo sta cambiando¹²². Il «Sud del mondo» ora si trova anche dentro gli stessi confini nazionali dove le persone, di fronte all'impossibilità di compiere scelte significative per mancanza di alternative, sacrificano i propri diritti davanti all'altare dell'opportunità e della continuità occupazionale¹²³.

Queste dinamiche hanno permesso ad alcuni imprenditori di riportare i meccanismi di *dumping* sociale, prima noti come processi di delocalizzazione in paesi esteri, all'interno dello stesso territorio italiano, generando fenomeni spesso noti sotto il nome di *dumping* contrattuale – ovvero una sorta di “rinazionalizzazione” del *dumping* sociale – inteso come abbattimento del costo del lavoro tramite l'utilizzo di metodi sleali in termini di concorrenza e alteranti del sistema di relazioni industriali e della contrattazione collettiva.

Tuttavia, è opportuno ricordare che le operazioni di decentramento e di terziarizzazione del processo produttivo non sono genericamente dei fenomeni negativi: qualora al contenimento dei costi venisse affiancata la ricerca di maggiore efficienza nei processi produttivi e di maggiore qualità nei prodotti finiti, esse servono ad arricchire il patrimonio imprenditoriale del sistema paese, poiché creano le condizioni per lo sviluppo di imprese specializzate e capaci di innovazione¹²⁴.

Le esternalizzazioni sono anche il modo in cui le aziende si relazionano secondo economie di scala e un nesso di reciproca convenienza (orizzontale) in luogo del precedente rapporto gerarchico (verticale) che

¹²² M. BETTIOL, M. CHIARVESIO, E. DI MARIA, S. MICELLI, *Manufacturing, where art thou? Value chain organization and cluster-firm strategies between local and global*, in *Local Clusters in Global Value Chains Linking Actors and Territories Through Manufacturing and Innovation*, Routledge, 2017.

¹²³ Si veda RIZZUTO G., TOMASSETTI P., *Il dumping contrattuale nel settore moda*, Edizioni Lavoro, 2019.

¹²⁴ B. BUSACCA, *Decentramento produttivo e processi di esternalizzazione: il mutamento della organizzazione produttiva*, in DRI, 2005, n. 2.

univa le diverse funzioni¹²⁵.

Così l'affermarsi di un «modello di competitività puramente di costo» ha portato a ritenere l'esternalizzazione per molte imprese una leva strategica non solo in termini organizzativi ma anche brutalmente economici¹²⁶.

Specie dal punto di vista organizzativo, le aziende ricercano nella flessibilità produttiva lo strumento per adattare, fra l'altro, la propria struttura alle mutevoli esigenze del mercato e alle situazioni imprevedute¹²⁷.

Nelle esternalizzazioni, il fenomeno del *dumping* avviene anche attraverso l'applicazione di contratti collettivi "alternativi": le aziende committenti, da un lato, applicano a una élite di lavoratori qualificati i contratti collettivi nazionali e aziendali sottoscritti dal sindacato confederale e, dall'altro, si servono del loro potere di mercato per innescare una pressione competitiva sull'offerta di beni e servizi che finisce per scaricarsi sul costo della manodopera non specializzata¹²⁸.

Tuttavia, dal punto di vista economico, tutto ciò avviene altresì in modalità non lecite al solo fine di eludere la disciplina protettiva dei lavoratori¹²⁹. Questa rappresenta la base del ragionamento, che dà luogo a fenomeni distorsivi della concorrenza, nonché in violazione di norme di legge quali la somministrazione fraudolenta, l'appalto illecito, il distacco illegittimo, la disapplicazione del contratto leader, il falso lavoro autonomo, il lavoro nero.

¹²⁵ M. TIRABOSCHI, *Esternalizzazioni del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, in DRI, 2005, n. 2.

¹²⁶ P. ALBI, *Il contratto di appalto*, in F. Carinci, Persiani (a cura di), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, 2012.

¹²⁷ V. LIPPOLIS, *Appalto illecito e fraudolento: responsabilità di appaltatore e committente*, *Diritto e Pratica del Lavoro*, 2018 n. 34.

¹²⁸ P. TOMASSETTI, *Competenze e formazione nei sistemi d'inquadramento di nuova generazione*, in RGL, 2022, n. 2, pp 191-213.

¹²⁹ M. NICOLOSI, *Il lavoro esternalizzato*, G. Giappichelli Editore, 2012.

CAPITOLO IV: I RIMEDI

4.1. Le azioni di contrasto del legislatore

Il legislatore, in più occasioni, tramite strumenti differenti, ha attivato dei meccanismi di difesa delle tutele minime dei lavoratori, incentivando l'applicazione e il rispetto della contrattazione collettiva di categoria.

Di seguito, si riassumono le principali azioni del legislatore che hanno tentato di contrastare fenomeni di *dumping* contrattuale.

4.1.1. *La (semi)libertà di scelta del contratto collettivo da applicare*

Il tema della libera scelta è un corollario che deriva dalla garanzia di libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost. e dalla mancata attuazione della seconda parte dello stesso che prevede la stipula di CCNL aventi efficacia erga omnes. Non essendo applicabile l'art. 2070 cod. civ., dettato in materia di contratti collettivi corporativi, resta libera facoltà dell'impresa sul contratto collettivo da applicare.

Le Sezioni Unite della Cassazione, con la sentenza n. 2665/1997, hanno sancito che l'applicazione di un contratto collettivo del tutto innaturale rispetto alle caratteristiche oggettive dell'impresa non comporta la lesione dei diritti fondamentali. Tuttavia, tale applicazione non può comportare la violazione del precetto inderogabile dell'art. 36 Cost. che sancisce per il lavoratore il diritto di una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità della prestazione lavorativa, e comunque sufficiente. Con tale sentenza, il giudice può fare riferimento al contratto collettivo corrispondente l'attività svolta in termini di retribuzione minima.

Il principio delle Sezioni Unite di cui sopra, anche se direttamente riferito all'art. 36 Cost., ha una rilevanza più ampia. Tuttavia, tutte le volte in cui la legge demanda alla contrattazione, la concreta fissazione di condizioni di

tutela, al giudice deve essere riconosciuto il potere di valutare se le condizioni previste da un CCNL innaturale applicate siano idonee a specificare ed integrare la norma di rinvio.

La mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. non consente di individuare una gerarchia tra contratti collettivi quando questi siano stipulati da organizzazioni sindacali libere e genuine. In caso di più CCNL pertinenti, in conformità dell'art. 36 Cost., andrebbe considerato il CCNL che prevede la retribuzione al ribasso. Questo però come criterio di sufficienza viene meno in un sistema di tariffe previste da CCNL sottoscritti da sindacati dalla dubbia rappresentatività, o spinti ad accettare condizioni inferiori per guadagnarsi la legittimazione negoziale con la controparte, o ispirati da obiettivi più generali di competizione tra organizzazioni sindacali.

La diffusione della presenza di molteplici organizzazioni sindacali ha indotto il legislatore ad adottare un correttivo alla tecnica di devoluzione di funzioni della contrattazione collettiva. Il primo ricorso selettivo cui il legislatore ha fatto ricorso è quello della maggiore rappresentatività¹³⁰. Nel tempo, esso ha mostrato una insufficiente capacità selettiva dando luogo a un criterio nuovo più rigoroso, che è quello della maggiore rappresentatività in termini comparativi.

Il legislatore intende demandare alla contrattazione collettiva gli *standard* minimi di trattamento per i lavoratori. I rinvii più importanti della legge alla contrattazione collettiva *qualificata* sono riscontrabili nelle seguenti norme: tutele dei lavoratori quali soci di cooperativa (art. 7, comma 4, DL n. 248/2007); collaboratori organizzati, apprendisti e c.d. riders (art. 2, comma 2, art. 42, comma 5, art. 47 quater, comma 2, d.lgs. 81/2015); lavoratori distaccati in imprese transnazionali (artt. 4 e 5, d.lgs. n. 136/2016); lavoratori del terzo settore (art. 16, comma 1, d.lgs. 117/2017); lavoratori

¹³⁰ La prima volta questo concetto è stato utilizzato nella legge n. 549/1995.

delle imprese sociali (art. 13, comma 1, d.lgs. n. 112/2017); disciplina dei contratti pubblici (art. 30, comma 4, d.lgs. 50/2016); riconoscimento dei benefici normativi e contributivi (art. 1, comma 1175, legge n. 296/2006); minimale della retribuzione imponibile ai fini contributivi (art. 1, DL n. 338/1989).

A tal riguardo, sono stati sollevati dei dubbi in termini di legittimità costituzionale di tali norme. In primis, occorre ricordare che la Corte Costituzionale ha negato la legittimità dell'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo (Corte Cost. n. 70/1963). Importante anche il passaggio alla sentenza n. 51/2015 che ha ritenuto legittimo l'art. 7, comma 4, L 48/2015 in termini di riconoscimento dei trattamenti economici e normativi per il lavoratore socio di cooperativa.

Adottando una lettura del criterio della rappresentatività comparativa in senso "continuista" rispetto a quello della maggiore rappresentatività, sarebbe ammissibile che nello stesso ambito di riferimento vi siano più contratti collettivi stipulati da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, tutti idonei ad integrare lo standard minimo legale di trattamento economico e normativo, sebbene il rinvio legale intenda uno (e uno soltanto) contratto collettivo¹³¹.

Sono superabili i differenziali creatasi dall'utilizzo del termine *da* o *dalle* organizzazioni comparativamente più rappresentative. Il primo caso (*da*) dovrebbe significare che il contratto per essere valido debba essere firmato da tutte le organizzazioni comparativamente più rappresentative, sebbene non sia necessario per integrare il precetto della norma. Inoltre, è problematico individuare tali sindacati chi siano in considerazione del fatto che non si possa utilizzare la soglia del 5% - individuata nel Testo Unico del 2014 – per individuare i sindacati comparativamente più rappresentativi.

¹³¹ Si veda PROIA G., *Il contratto collettivo tra libertà di scelta e standard minimi di trattamento*, in *MGL*, 2020, n. 4.

Il problema più spinoso è quello di stabilire tra due o più contratti quale sia quello stipulato dalle organizzazioni sindacali più rappresentative. Applicando il TU sulla rappresentanza del 2014 avremmo dei dati certamente idonei. A questo problema si aggiunge quello della rappresentatività datoriale e dei perimetri contrattuali.

Gli indici che in concreto possono assumere rilevanza, oltre al numero degli iscritti, riguardano: la capillarità dell'organizzazione; l'assistenza prestata nelle controversie individuali e collettive; la partecipazione alla stipulazione di contratti collettivi.

Al fine di valutare la forza e le capacità rappresentative del sindacato, appare di reale importanza tener conto del dato sostanziale relativo all'effettiva diffusione applicativa del CCNL stipulato. Su questo punto, è stato importante l'intervento legislativo nell'abbinare a ciascun contratto reperibile nell'archivio CNEL il numero di lavoratori dipendenti ai quali è applicato (art. 16 quater, DL n. 76/2020).

La giurisprudenza dà spesso per scontato che il CCNL sottoscritto unitariamente da organizzazioni aderenti a Cgil, Cisl e Uil sia il contratto *leader*, ponendo a carico del datore di lavoro l'onere di provare il contrario. Il «ricorso al fatto notorio» non pare però utilizzabile in due ipotesi: qualora le organizzazioni sindacali aderenti a Cgil, Cisl e Uil diano vita a più contratti collettivi separati, e qualora la medesima attività produttiva rientri nel campo di applicazione di due o più contratti i quali siano stipulati da organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

La competizione si può innescare anche tra diversi sindacati di categoria afferenti alla stessa confederazione, a causa della caratteristica di molti CCNL di definire il proprio campo di applicazione in modo estensivo e non sempre preciso. Di conseguenza, si possono verificare conflitti di competenza quando le diverse categorie prestino aree di parziale coincidenza, o quando uno dei contratti collettivi individua una nuova

categoria contrattuale più ristretta e specifica di quelle già esistenti.

La selezione del contratto *leader* dovrebbe essere operata, in linea di principio (e salve tutte le ulteriori difficoltà applicative che ne derivano), mediante la comparazione della rappresentatività posseduta dalle organizzazioni stipulanti nell'ambito del bacino di attività che è comune ai due contratti collettivi concorrenti. Questa soluzione è l'unica che tiene insieme due principi fondamentali: il rispetto della libertà dei sindacati di definire la propria sfera di azione e la garanzia per ogni sindacato di poter guadagnare sul campo la qualificazione di organizzazione più rappresentativa nella specifica unità contrattuale prescelta.

L'utilizzo del criterio di misurazione della rappresentatività potrebbe altresì fare l'effetto inverso ed indurre i sindacati minori a creare più o meno fittiziamente nuove categorie contrattuali scoperte da contrattazione nell'ambito del quale tentare di affermare la propria leadership. Anche un intervento legislativo che predetermini in modo rigido e autoritativo le categorie contrattuali rischia di ingessare la contrattazione collettiva e la compressione della libertà sindacale.

Il legislatore, attento alla libertà economica e sindacale dell'impresa, non ha esteso aprioristicamente l'efficacia dei contratti collettivi *leader* a tutte le aziende operanti nel settore¹³².

Tuttavia, in un sistema in cui il sindacato ha sempre più assunto un ruolo istituzionale in qualità di portatore di un interesse collettivo¹³³, spiega D'Antona che avviene sempre più spesso che l'ordinamento generale incarichi la contrattazione collettiva di realizzare determinati interessi pubblici attraverso la tecnica dei rinvii legislativi, entro i confini segnati dai

¹³² Al contrario, sono diverse le sentenze della Corte Costituzionale (cfr. sentenze nn. 106/1962 e 156/1971) che hanno giudicato incostituzionali norme volta ad estendere l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi nazionali del lavoro.

¹³³ B. VENEZIANI, *Il sindacato dalla rappresentanza alla rappresentatività*, in DLRI, 1989, n. 43.

processi di decentramento dello Stato¹³⁴. Nel fare ciò il legislatore assegna compiti alla contrattazione cosiddetta *qualificata* sulla base del criterio della rappresentatività comparata delle organizzazioni sindacali e delle associazioni dei datori di lavoro sottoscrittenti¹³⁵.

Questo nuovo approccio potrebbe portare a penalizzare l'azione di rappresentanza di organizzazioni nuove e rappresentative di nuove dimensioni dell'interesse collettivo, riconoscendo la possibilità di coltivare margini di flessibilità gestionale e organizzativa ai soli soggetti comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale¹³⁶. Ciò è tradotto dall'ordinamento sotto la formula della «rappresentatività comparata». Al contempo questa è una politica pubblica volta a contrastare dinamiche di *dumping* contrattuale presenti nel settore.

Tuttavia, l'applicazione di tali norme di rinvio è stata (e lo è tuttora) trovata diversa problematicità a causa del disordine che c'è nella contrattazione collettiva, sia nella mancanza di un dato certo sulla rappresentatività dei soggetti firmatari, sia per una mancanza di perimetri settoriali che determinino i CCNL di riferimento.

Il primo problema si è riscontrato già nella nozione mutata da «sindacato maggiormente rappresentativo» a «sindacato comparativamente più rappresentativo», ovvero da un criterio di selezione inclusivo a un criterio di selezione esclusivo¹³⁷. Una nozione che non incarica i sindacati solo di

¹³⁴ M. D'ANTONA, *La legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e le tendenze del diritto sindacale*, in RGL, 1989, pp. 9 ss.

¹³⁵ G. PIGLIALARMI, *Lavoro a termine e causali: quali spazi per la contrattazione collettiva*, in Bollettino ADAPT 10 dicembre 2018, n. 43.

¹³⁶ P. TOMASSETTI, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, in DRI, 2016, p. 370.

¹³⁷ Mentre il criterio della maggiore rappresentatività presupponeva la sussistenza di una qualità rappresentativa che prescindeva dalla valutazione comparativa con altri sindacati e, anzi, era ispirata ad una logica paritaria di mutuo riconoscimento e/o effettività, la nozione di «sindacato comparativamente più rappresentativo», invece, impone un giudizio selettivo di misurazione e confronto tra attori e prodotti negoziali.

compiti di delega o deroga del precetto legale, ma trattasi anche di un criterio di affidabilità dei soggetti privati davanti alle istituzioni pubbliche¹³⁸. Sarebbe, dunque, necessario affiancare alla verifica dell'effettiva rappresentatività il sostegno anche ai sindacati minori che, attraverso una «*concreta, genuina e incisiva azione sindacale*», diano prova di significativi livelli di reale consenso.

L'obiettivo originario perseguito dal legislatore era, infatti, quello di arginare il *dumping* contrattuale determinato dalla stipulazione di accordi collettivi al ribasso da parte di organizzazioni sindacali di scarsissima rappresentatività le quali, oltre a pregiudicare direttamente i lavoratori attraverso la previsione di livelli retributivi inferiori a quelli previsti dai contratti conclusi dai sindacati affiliati alle centrali sindacali storiche, danneggiavano anche le casse degli istituti di previdenza in ragione della ridotta base retributiva di calcolo¹³⁹.

Anche negli appalti pubblici, il legislatore ha avuto una attenzione verso le garanzie derivanti dall'applicazione dei contratti leader, evitando forme di concorrenza sleale in tal senso. La funzione *antidumping* del Codice dei contratti pubblici avrebbe una reale portata tassativa e innovativa dell'ordinamento, talché è doverosa (anche in tema di clausole sociali) l'applicazione del CCNL leader, a condizione che lo stesso sia pertinente

Si veda M. FORLIVESI, *Sulla funzione anticoncorrenziale del CCNL*, in DRI, 2019, I, n. 3.

¹³⁸ Il criterio della rappresentatività comparata viene utilizzato, ad esempio, anche per la designazione dei membri del CNEL.

¹³⁹ È qui che infatti il legislatore esegue una netta separazione tra retribuzione e contribuzione, ed ha previsto con il DL 38/1989 che “la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo”.

rispetto all'attività oggetto dell'appalto o della concessione¹⁴⁰. Tale tesi può essere motivata sulla base di una duplice esigenza: garantire in modo assoluto il rispetto degli standard di protezione alle maestranze e quindi contrastare il fenomeno del *dumping* contrattuale; rendere omogenee le condizioni di trattamento dei lavoratori da parte degli operatori economici nei procedimenti di selezione del contraente, allo scopo di tutelare più efficacemente la concorrenza evitando ribassi eccessivi fondati unicamente sulla de-quotazione delle tutele per le maestranze¹⁴¹.

Un «caso pilota» è quello della cooperazione. Il legislatore ha esteso ai soci lavoratori i trattamenti economici minimi dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria¹⁴². La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 51 dell'11 marzo 2015, ha ritenuto che tale disposizione, «lungi dall'assegnare ai predetti contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, efficacia erga omnes, in contrasto con quanto statuito dall'art. 39 Cost., mediante un recepimento normativo degli stessi, richiama i predetti contratti, e più precisamente i trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti, quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost.». Le singole società cooperative potranno scegliere il contratto collettivo da applicare ma non potranno riservare ai soci lavoratori un trattamento

¹⁴⁰ Tale approccio non comprometterebbe il principio della libera scelta del CCNL applicabile e in definitiva assicurerebbe al lavoratore, in tema di clausole sociali, la tutela più favorevole, garantita dal CCNL applicato dall'imprenditore, ovvero dal contratto leader ovvero, in assenza, dalla stazione appaltante, per obbligo ex art.50 Codice o per scelta discrezionale nei restanti casi.

¹⁴¹ Relazione Illustrativa ANAC n. 13, *La disciplina delle clausole sociali*, Delibera numero 114 del 13/02/2019.

¹⁴² Si veda l'art. 7, c. 4, del DL 248/2007.

economico complessivo inferiore a quello che il legislatore ha ritenuto idoneo a soddisfare i requisiti di sufficienza e proporzionalità della retribuzione¹⁴³.

Riassumendo, il legislatore, in più occasioni, tramite strumenti differenti, ha attivato dei meccanismi di difesa delle tutele minime dei lavoratori, incentivando l'applicazione e il rispetto della contrattazione collettiva di categoria, in alcuni casi¹⁴⁴, e il ricorso alla contrattazione c.d. *qualificata* in altri¹⁴⁵. Il legislatore ha voluto legittimare determinati soggetti sindacali all'esercizio della delega e deroga legale, introducendo, per ultimo, il criterio selettivo del «sindacato comparativamente più rappresentativo», con la decisione di indicare il livello nazionale quale tendenziale dimensione geografica per l'apprezzamento della rappresentatività¹⁴⁶. Sebbene il legislatore abbia riservato loro i suddetti spazi di intervento, tra cui la possibilità di individuare il carico contributivo e la facoltà all'azienda

¹⁴³ Si veda R. SCHIAVO, *L'obbligo del trattamento economico minimo per le società cooperative. La Sentenza della Corte di Cassazione n. 4951/2019*, in Bollettino ADAPT 11 marzo 2019, n. 10.

¹⁴⁴ Basti pensare a: tutele dei lavoratori quali soci di cooperativa (art. 7, comma 4, DL n. 248/2007); lavoratori distaccati in imprese transnazionali (artt. 4 e 5, d.lgs. n. 136/2016); lavoratori del terzo settore (art. 16, comma 1, d.lgs. 117/2017); lavoratori delle imprese sociali (art. 13, comma 1, d.lgs. n. 112/2017); disciplina dei contratti pubblici (art. 30, comma 4, d.lgs. 50/2016); riconoscimento dei benefici normativi e contributivi (art. 1, comma 1175, legge n. 296/2006); minimale della retribuzione imponibile ai fini contributivi (art. 1, DL n. 338/1989). A tutto ciò si deve comunque aggiungere che il contratto collettivo di categoria è stato assunto dalla giurisprudenza come parametro socialmente adeguato per la determinazione di una retribuzione proporzionata e sufficiente costituzionalmente garantita ex art. 36 della Costituzione (Cass. Sez. Un. 2265/1997).

¹⁴⁵ In altri termini, quei contratti che possono integrare o modificare il precetto legale. Si veda, a titolo esemplificativo, la disciplina dei collaboratori organizzati, apprendisti e c.d. riders (art. 2, comma 2, art. 42, comma 5, art. 47-*quater*, comma 2, d.lgs. 81/2015).

¹⁴⁶ TOMASSETTI P., *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, in DRI, 2016, pp. 368-369. In relazione all'art. 8 del DL n. 138/2011, si osserva che la rappresentatività può essere apprezzata anche a livello territoriale.

applicante di avvalersi di strumenti normativi che la legge delega a questa specifica tipologia di accordi¹⁴⁷, egli non ha definito, tuttavia, la nozione di rappresentatività comparata, lasciando un'alta discrezionalità sulla valutazione ad una varietà di soggetti¹⁴⁸.

4.1.2. Le tutele del lavoro negli appalti pubblici

Anche negli appalti pubblici, il legislatore ha introdotto l'obbligo di applicazione dei contratti *leader*¹⁴⁹, allargandolo di recente anche ai contratti di subappalto¹⁵⁰. A ciò si affianca il criterio di esclusione dell'offerta anomala dalla gara, che va combinata con il rispetto delle tabelle ministeriali sul costo del lavoro previsto per legge¹⁵¹.

¹⁴⁷ Sul tema, si veda PROIA G., *Il contratto collettivo tra libertà di scelta e standard minimi di trattamento*, in *MGL*, 2020, n. 4, p. 4.

¹⁴⁸ Soprattutto il datore di lavoro, poi gli ispettori e i giudici.

¹⁴⁹ A tal riguardo, mentre in precedenza, sulla base dell'articolo 36 dello Statuto dei Lavoratori, la clausola di equo trattamento poteva essere azionata solo a condizione che venisse espressamente indicata nel capitolato d'appalto, con il nuovo Codice dei contratti pubblici tale diritto trova riferimento direttamente nella legge.

¹⁵⁰ Art. 30, comma 4, del d.lgs. 50/2016. Con il DL 77/2021, ad opera dell'art. 49, è stata modificata la disciplina del subappalto nei contratti pubblici di cui all'art. 105 del d.lgs. n. 50/2016, prevedendo che il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale.

¹⁵¹ L'art. 97, comma 8, d.lgs. n. 50/2016, a seguito della modifica apportata dal "c.d. Sblocca cantieri", dispone che per lavori, servizi e forniture, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso e comunque per importi inferiori alle soglie di cui all'articolo 35, e che non presentano carattere transfrontaliero, la stazione appaltante prevede nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi del comma 2 e dei commi 2-bis e 2-ter. A ciò si aggiunge l'art.

Tali norme, tuttavia, non riescono a paralizzare i meccanismi che ingenerano una concorrenza al ribasso tra le imprese, derivanti dall'applicazione dei contratti "alternativi", per una duplice ragione: da un lato, a causa di un gioco al ribasso nei contratti collettivi non sempre rinvenibile sugli istituti economici, ma anche e soprattutto su quelli normativi e relativi alla flessibilità; dall'altro lato, il Consiglio di Stato ha smorzato gli effetti della legge, prevedendo negli appalti pubblici che le tabelle ministeriali sul costo del lavoro e i contratti collettivi non siano limiti inderogabili¹⁵², in quanto esse rappresentano solo «indici di adeguatezza» dell'offerta¹⁵³, né rigidi né perentori.

A stemperare l'applicazione dei contratti collettivi negli appalti pubblici ci ha pensato anche la prassi amministrativa, o meglio l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, che ha esteso l'interpretazione della sentenza n. 5574/2019 del Consiglio di Stato, relativa alla libera scelta del contratto collettivo da applicare, sostituendo l'obbligo di applicazione del CCNL con il rispetto dei trattamenti economici e normativi minimi¹⁵⁴. Parimenti, lo stesso Ente si era espresso con l'intento di attenuare la norma relativa al rispetto dei trattamenti minimi da riconoscere ai lavoratori per l'accesso ai benefici normativi e contributivi¹⁵⁵, con la possibilità per l'impresa di discostarsi da

23, comma 16, d.lgs. n. 50/2016, secondo cui per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il costo del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

¹⁵² Cons. Stato, sez. III, 3 luglio 2015, n. 3329, su <https://www.ilnuovodirittoamministrativo.it/>.

¹⁵³ Cons. Stato, sez. III, 13 ottobre 2015, n. 4699; Cons. Stato, sez. III, 8 settembre 2015, n. 4210, su <http://www.osservatorioentilocali.unirc.it/>.

¹⁵⁴ Per ultima, la nota INL n. 1507/2021 ha richiamato le numerose sentenze in materia di contratti pubblici del Consiglio di Stato (Cons. Stato, V, 1° marzo 2017, n. 932; V, 12 maggio 2016, n. 1901; III, 10 febbraio 2016, n. 589), secondo cui la scelta del contratto collettivo da applicare rientra dunque nelle prerogative di organizzazione dell'imprenditore e nella libertà negoziale delle parti, con il limite però che esso risulti coerente con l'oggetto dell'appalto.

¹⁵⁵ Art. 1, comma 1175, della legge 296/2006; circolari INL n. 7/2019, n. 9/2019 e n.

un elemento tra quelli elencati in circolare senza rischiare la perdita del diritto ai benefici¹⁵⁶. È inevitabile che, in tal modo, risulti fortemente depotenziata l'attività di contrasto da parte degli organi ispettivi, i quali, di fronte al fenomeno del *dumping* contrattuale, restano inermi, non già per connivenza o mancanza di responsabilità¹⁵⁷, quanto, all'opposto, per la necessità di contemperare l'azione ispettiva e sanzionatoria con un minimo di effettività¹⁵⁸, nonché con quanto previsto dalle norme comunitarie. Tuttavia, l'approccio interpretativo non è unanime poiché in altre sentenze è stato affermato che il diritto comunitario non osta a che gli Stati membri estendano l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro a chiunque svolga un lavoro subordinato, anche temporaneo, nel loro territorio¹⁵⁹. Tesi sostenuta anche da parte della dottrina, secondo cui l'applicazione dei contratti collettivi, per ritenere integrata la condizione legale per l'accesso ai benefici normativi e contributivi, debba essere integrale, senza alcuna possibilità di distinguere tra le varie parti in cui si articola il contratto collettivo di riferimento¹⁶⁰.

Da parecchio tempo, sono divenute estremamente frequenti e diffuse forme

2/2020.

¹⁵⁶ La circolare INL n. 2/2020 elenca i seguenti trattamenti di riferimento: a) alla disciplina concernente il lavoro supplementare e le clausole elastiche nel part-time; b) alla disciplina del lavoro straordinario; c) alla disciplina compensativa delle ex festività soppresse; d) alla durata del periodo di prova; e) alla durata del periodo di preavviso; f) alla durata del periodo di comporto in caso di malattia e infortunio; g) alla malattia e infortunio; h) alla maternità ed eventuale riconoscimento di un'integrazione della relativa indennità per astensione obbligatoria e facoltativa; i) al monte ore di permessi retribuiti.

¹⁵⁷ E. GRAGNOLI, *L'impresa illecita*, in *VTDL*, 2018, n. 2, p. 350.

¹⁵⁸ L. ZACCARELLI, *L'efficacia delle ispezioni in materia di lavoro*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2018, n. 2, pp. 505-506; P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro*, in *ADAPT Professional Series*, 2014, n. 3.

¹⁵⁹ Corte di giustizia UE, C-113/89.

¹⁶⁰ A. BELLAVISTA, *La legge Finanziaria per il 2007 e l'emersione del lavoro nero*, *CSDLE "Massimo D'Antona"*, 2017, n. 55, p. 24.

di organizzazione dell'attività di impresa basate sul ricorso al cosiddetto lavoro non standard o atipico (lavoro a termine, in somministrazione, part-time, intermittente) e sulle esternalizzazioni e sulla frammentazione dei processi produttivi.

A seguito dell'adozione, da parte dei *policy makers*, di una prospettiva ideologica tipicamente neoliberista, tali politiche hanno portato, nel lungo periodo l'effetto di un aumento della precarietà, dell'instabilità dei rapporti di lavoro, del cosiddetto «lavoro povero», delle diseguaglianze e, in fin dei conti, dell'erosione degli standard lavoristici di tutela. Politiche orientate verso una competitività sui costi, specialmente quelli del lavoro.

È noto, infatti, che i processi di disintegrazione verticale e di frammentazione della catena produttiva costituiscono forme di *exit option* attraverso le quali i datori aggirano i vincoli regolativi presenti nei propri confini organizzativi, perché si avvalgono comunque di prestazioni di lavoro, offerte dai fornitori esterni, sottoposte ad una disciplina diversa e meno protettiva.

L'appalto è lo strumento principale mediante il quale si realizza la fuga dal mercato del lavoro interno e si concreta una vera e propria elusione «della struttura istituzionale di regolazione e protezione del lavoro», con l'effetto finale di una corsa al ribasso delle condizioni di lavoro e dei salari. Così, l'*exit option* dell'impresa committente o leader, attraverso l'esternalizzazione, permette di scaricare costi e responsabilità sul fornitore, producendo la cosiddetta «fessurazione dei luoghi di lavoro». Tutto ciò impone di allargare lo sguardo per considerare quali siano gli strumenti migliori per impedire ai committenti di selezionare i fornitori solo in base ad una logica di competizione sui costi e, in particolare, del lavoro, nonché di rendere non più convenienti scelte siffatte.

Di recente, in Italia, è stato modificato, con il d.l. n. 77/2021, l'articolo 105, comma 14, del d.lgs. n. 50/2016, secondo cui ora si prevede che «il

subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale»

La novella del citato art. 105, c. 14, d.lgs. n. 50/2016 introduce nell'ambito della catena degli appalti pubblici, il principio della parità di trattamento tra i dipendenti dell'appaltatore principale e del subappaltatore, con ciò bloccando la diffusa prassi per cui i subappaltatori applicano contratti collettivi meno onerosi rispetto a quelli degli appaltatori.

4.1.3. I disegni di legge sulla rappresentatività sindacale e sul salario minimo

Cosa trarre dalla lezione di D'Antona? Col senno di oggi, si può affermare che tutte le condizioni poste dallo studioso per una legge sindacale, a costituzione invariata, si sono realizzate¹⁶¹. Si aggiunga che la frammentazione dei contratti collettivi di diritto comune, imputabile oggi più alla rottura del fronte datoriale, piuttosto che alla disunità sindacale, rende ancor più urgente una legge di governo del pluralismo, che metta al contempo ordine e dia maggiore coesione alla "sfarinatura" del sistema contrattuale che emerge nella prassi.

C'è, oggi, finalmente un apparato di regole intersindacali maturo anche

¹⁶¹ B. CARUSO, *Per un intervento eteronomo sulla rappresentanza sindacale: se non ora quando!*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2014, n. 206.

perché frutto di una crisi catartica dell'unità sindacale – il Testo Unico del 2014 – certamente di qualità maggiore rispetto alle regole prodotte al tempo in cui scriveva D'Antona: un apparato di regole che, anche per la sua inclusività, può essere certamente recepito da un legislatore rispettoso dell'autonoma produzione delle parti sociali, come egli stesso teorizzava. C'è unità di intenti nei confronti dell'opportunità di una legge tra tutti gli attori del sistema: le principali associazioni datoriali, gran parte del mondo politico, e gli stessi settori del sindacato, come la Cisl, da sempre restii alla legge. C'è persino la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 51 del 2015, ha lasciato intendere che i tempi sono maturi per superare la propria giurisprudenza del 1962, qualora la legge risponda ai canoni e rispetti i principi suggeriti da D'Antona.

Rimane un solo dubbio tecnico - ma anche giuridico-costituzionale (ove si misura plasticamente la famosa interferenza D'Antoniana) - da sempre presente nel dibattito: il problema della determinazione della unità negoziale allo scopo di misurazione della rappresentatività sindacale. Quelli che, nel linguaggio dei protocolli sindacali, si definiscono i perimetri negoziali: detto altrimenti, a chi e come affidare l'abbrivio costituente per disegnare le unità negoziali su cui innescare le procedure di misurazione della rappresentatività, allo scopo della efficacia generalizzata dei contratti collettivi ad efficacia normativa o gestionale. Qualcuno è portato a pensare che tale nodo sia effettivamente inestricabile e qualunque soluzione finirebbe per incappare nell'ostacolo del principio di pluralismo e libertà sindacale, vale a dire nel comma 1 dell'art. 39¹⁶²: qualunque soluzione che presupponga un processo di autolegittimazione originario rischierebbe

¹⁶² Questo concetto è stato spiegato nello scritto di R. DE LUCA TAMAJO, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»: quale perimetro?*, in RIDL, 2020, n. 3, p. 377; si veda anche G. FERRARO, *Sul rinnovato "sistema" di relazioni industriali*, in ADL, 2014, n. 3, pp. 550 ss.

l'incostituzionalità¹⁶³.

La domanda che ci si pone è se serva ancora una legge e di quale tipo. Per sciogliere questo nodo sovengono, oggi ancora fresche, le risorse teoriche messe a disposizione da D'Antona, all'interprete oltre che al legislatore di oggi. Si fa riferimento all'apparentemente complicato assunto dell'equiordinazione interferente: come organizzare il nesso tra le due garanzie costituzionali di libertà e di rappresentatività misurata, allo scopo di attribuire poteri pubblici ai sindacati, senza sacrificare la prima e rendendo funzionale, efficiente e legittima la seconda, soprattutto nella fase genetica.

I due principi, di libertà e di rappresentatività misurata, possono trovare una mediazione equilibrata, in un processo costituente innescato dalla legge e corroborato da un accordo inclusivo tra i maggiori sindacati già legittimati dalla partecipazione al CNEL secondo criteri politici. Un processo costituente che dia luogo a una sede permanente e inclusiva in cui vengano scritte e continuamente aggiornate le regole procedurali del patto fondativo: lo ha fatto già il legislatore tedesco con l'avallo della Corte costituzionale e si potrebbe fare pure in Italia, come ci ha spiegato Tiziano Treu¹⁶⁴.

Per quanto riguarda la rappresentatività, esiste una differenza tra la misurazione della rappresentatività per fini istituzionali e la misurazione della rappresentatività per fini contrattuali.

La prima è afferente alla partecipazione delle organizzazioni sindacali e datoriali in organi di vigilanza o di governo di istituzioni nazionali e locali, mentre la seconda è, invece, relativa a diritti e prerogative che un certo sindacato, può esercitare nell'avvio di un negoziato nazionale o decentrato, nei luoghi di lavoro, nel conflitto collettivo.

¹⁶³ B. CARUSO, *Massimo D'Antona e le nuove prospettive dell'art. 39 Cost.*, Biblioteca 20 maggio, 2021, n. 2.

¹⁶⁴ T. TREU, *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2019, n. 396.

La misurazione della rappresentatività per fini istituzionali avviene in via generale, secondo il modello di cui all'art. 99 Cost., il quale precisa che «*il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa*». La misurazione della rappresentatività istituzionale si basa su un concetto pre-giuridico. La legge ordinaria ha, infatti, successivamente indicato alcuni criteri utili per la misurazione della rappresentatività istituzionale, tra cui l'ampiezza e la diffusione delle strutture organizzative, la consistenza numerica, la partecipazione effettiva alla formazione e alla stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro e le composizioni delle controversie individuali e collettive di lavoro¹⁶⁵.

La misurazione della rappresentatività per fini contrattuali si basa sui protocolli/accordi che sono stati stipulati dal 2011 in poi nei settori produttivi da parte delle organizzazioni sindacali e datoriali. Protocolli che ad oggi sono più di un centinaio ed incidenti anche sullo stesso ambito di applicazione. Essi si fondano principalmente sulla combinazione del dato associativo con quello elettivo. Nel settore terziario/turismo sono stati, invece, aggiunti ulteriori due dati rispetto al sistema duale associativo/elettivo: in particolare, si fa riferimento, da una parte, al contenzioso (vertenze), individuale e collettivo, con riflessi sulle conciliazioni svolte anche presso gli enti bilaterali, e, dall'altra, alle pratiche di disoccupazione.

Possiamo dire che c'è una differenza sostanziale tra i due tipi di rappresentatività, ed un tipo non può essere utilizzato per misurare l'altro. Ciò nonostante, tutti i disegni di legge presentati negli anni recenti (v. Catalfo A.S. n. 658/2018, Polverini A.C. 788/2018, Gribaudo A.C. n. 788/2018, Nannicini A.S. n. 1132/2019) non differenziano in alcun modo le

¹⁶⁵ Art. 4, l. 30 dicembre 1986, n. 936.

due differenze presenti nel sistema di rappresentatività duale – istituzionale e contrattuale. Non si dispongono norme di salvaguardia per l'una o per l'altra forma di rappresentatività, non si diversificano i modi di misurazione, non si rinvia a norme già esistenti per l'una o l'altra forma¹⁶⁶.

4.1.4. Altri recenti interventi del legislatore

Al fine di contrastare ancor di più il fenomeno, di recente, il legislatore ha promosso *ex lege* altre tecniche.

Sempre di recente, un'altra misura significativa è rappresentata dall'introduzione del DURC di congruità nel settore edile, ovvero la verifica dell'incidenza della manodopera impiegata nella realizzazione dei lavori¹⁶⁷.

Preziosa è stata l'istituzione del codice alfanumerico unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro¹⁶⁸. Ciò ha permesso la riunificazione degli archivi CNEL e INPS in uno congiunto, con la previsione di un codice unico che individui ogni contratto collettivo.

È giunto il momento di mettere ordine agli archivi pubblici della contrattazione collettiva spesso disorganici e senza collegamento inter-operativo tra pubbliche amministrazioni. Il CNEL, nel 2019, aveva lanciato l'idea di un codice unico dei CCNL. Il legislatore ha colto l'occasione per attuare l'idea con il DL n. 76/2020, convertito in legge n. 120/2020, all'articolo 16-quater. La legge dispone che il contratto collettivo nazionale, identificato mediante un codice unico alfanumerico per tutta la PA, sia indicato nelle comunicazioni obbligatorie di cui al d.lgs. 297/2002 e nelle

¹⁶⁶ M. FAIOLI, *Il potere del sindacato senza potere. Terziario, contrattazione, rappresentatività*, Diritti Lavori Mercati, 2020, n. 2.

¹⁶⁷ Art. 8, comma 10-bis, DL n. 76/2020, convertito dalla legge n. 108/2021. Attuato dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 25 giugno 2021, n. 143.

¹⁶⁸ Art. 16-quater del DL 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 (c.d. decreto semplificazioni).

trasmissioni mensili di cui al DL n. 269/2003, convertito in legge n. 326/2003. La necessità di introdurre un codice unico dei CCNL muove, dunque, da una esigenza pratica rilevata dalle parti sociali. L'esigenza pratica è relativa alla situazione disorganica delle relazioni industriali italiane che l'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro, istituito ex legge n. 936/1986, fotografa da qualche anno. Le funzioni dell'archivio della contrattazione collettiva istituito presso il CNEL sono le seguenti: aggiornamento continuo delle schede CCNL; classificazione dei CCNL in tredici settori economici; ricostruzione storica dei testi contrattuali tempo per tempo vigenti; ri-codificazione con l'allineamento ai codici contratto dell'INPS; collegamento dei CCNL ai codici ATECO-ISTAT, ecc.).

L'attuazione delle regole sui minimali contributivi, il flusso UNIEMENS, le comunicazioni obbligatorie, e così via, saranno ora vincolate al codice unico dei contratti collettivi, con l'effetto che da parte della pubblica amministrazione sarà rilevabile e tracciabile nel tempo, con maggiore facilità (data la digitalizzazione dell'archivio e la definizione alfanumerica) il contratto collettivo a cui si vincola il datore di lavoro e, dunque, le conseguenti tutele applicabili ai lavoratori¹⁶⁹.

A tal riguardo, si segnala anche che, ancor prima dell'intervento legislativo, il CNEL forniva già una banca dati in cui, ad ogni contratto collettivo, vengono associati i codici Ateco di appartenenza. Seppur la suddivisione in codici Ateco rappresenti un modello superato dai più dinamici processi economici¹⁷⁰, tuttavia, questo sistema facilita il dialogo tra sistemi contrattuali e produttivi, sebbene sia opportuno che a farsi carico dell'individuazione delle attività afferenti a ciascun CCNL siano le parti firmatarie, anziché non un ente terzo. In tal modo, si limiterebbe la

¹⁶⁹ M. FAIOLI, *Introduzione. Il disordine e l'ordine nella contrattazione collettiva italiana*, in LDE, 2021 n. 4.

¹⁷⁰ Per approfondimenti, si veda M. TIRABOSCHI, *Per uno studio della contrattazione collettiva*, ADAPT University Press, 2021, pp. 145-150.

sovrapposizione tra CCNL siglati da organizzazioni afferenti alle stesse confederazioni, in considerazione del fatto che quest'ultime dovranno stabilire a monte degli equilibri interni con le loro associazioni aderenti. Tale metodo sarebbe utile anche ai giudici e agli organi ispettivi nel processo di verifica dei contratti collettivi che insistono sullo stesso ambito. Di rilievo, è stato anche l'archivio congiunto dei contratti nazionali pubblicato da CNEL e INPS.

Il XVIII Rapporto Annuale INPS, pubblicato dall'INPS in data 10 luglio 2019, ha presentato in anteprima alcuni dati sul progetto avviato, in collaborazione con il CNEL, per mappare i contratti collettivi di primo livello presenti in Italia. È stato necessario condurre l'operazione in modalità congiunta visto che il CNEL detiene l'archivio dei contratti nazionali mentre l'INPS, attraverso le denunce contributive mensili, detiene il numero di aziende – quindi anche il numero di lavoratori – che applicano ogni determinato CCNL. Il principale risultato dell'analisi congiunta è stato quello di individuare, per ogni settore, i contratti che vengono applicati maggiormente ai lavoratori (quindi anche quelli che vengono applicati meno). Sebbene tale dato non sia utile a formalizzare la rappresentatività di ogni organizzazione sindacale all'interno dei diversi perimetri contrattuali indubbiamente contribuisce a restituire la dimensione della tenuta e della effettività dei diversi contratti collettivi sul piano applicativo.

Un primo profilo di interesse che si può rilevare dal Rapporto è il consistente disallineamento tra numero di CCNL presenti nei due archivi: mentre il CNEL dichiara che i contratti collettivi nazionali vigenti al 2018 erano 799, escludendo quelli cessati e confluiti, in totale l'INPS ne conta 375, secondo i Codici presenti nell'applicativo di denunce Uniemens, di cui solo 324 risultano conciliabili con i CCNL depositati.

Il CNEL dichiara tuttavia che i CCNL presenti nell'archivio CNEL-INPS per i dipendenti del settore privato, hanno un livello di copertura

estremamente elevato: coprono un totale di 1,5 milioni di datori di lavoro (il 99% delle aziende presenti in Italia) e di 14,7 milioni di lavoratori (pari al 97,6% della forza lavoro impiegata nel settore privato).

Il fattore che accomuna entrambi gli archivi è l'elevato numero di contratti collettivi nazionali registrati, soprattutto nell'arco dell'ultimo quinquennio.

4.1.5. Analisi dell'archivio congiunto dei CCNL di CNEL e INPS

A giugno 2018, l'INPS e il CNEL hanno avviato un'attività di analisi finalizzata a fornire informazioni di natura quantitativa sui contratti collettivi nazionali di lavoro¹⁷¹.

Il XVIII Rapporto Annuale INPS, pubblicato dall'Istituto in data 10 luglio 2019, ha presentato in anteprima alcuni dati sul progetto avviato, in collaborazione con il CNEL, per mappare i contratti collettivi di primo livello presenti in Italia. È stato necessario condurre l'operazione in modalità congiunta visto che il CNEL detiene l'archivio dei contratti nazionali mentre l'INPS, attraverso le denunce contributive mensili, detiene il numero di aziende – quindi anche il numero di lavoratori – che applicano ogni determinato CCNL.

Il principale risultato dell'analisi congiunta è stato quello di individuare, per ogni settore, i contratti che vengono applicati maggiormente ai lavoratori (quindi anche quelli che vengono applicati meno). Sebbene tale dato non sia utile a formalizzare la rappresentatività di ogni organizzazione sindacale all'interno dei diversi perimetri contrattuali indubbiamente contribuisce a

¹⁷¹ I primi risultati di questa attività sono stati presentati il 17 luglio 2019, presso la sede del CNEL, nell'ambito del convegno "Dimensione e qualità dei contratti collettivi nazionali di lavoro". L'analisi congiunta condotta dai due Enti ha prodotto l'elaborazione di un documento contenente la classificazione dei CCNL. Periodicamente, il CNEL aggiorna l'archivio dei contratti collettivi con i nuovi dati Uniemens.

restituire la dimensione della tenuta e della effettività dei diversi contratti collettivi sul piano applicativo.

Un primo profilo di interesse che si può rilevare dal Rapporto è il consistente disallineamento tra numero di CCNL presenti nei due archivi: mentre il CNEL dichiara che i contratti collettivi nazionali vigenti al 2018 erano 799, escludendo quelli cessati e confluiti, in totale l'INPS ne conta 375, secondo i Codici presenti nell'applicativo di denunce Uniemens, di cui solo 324 risultano conciliabili con i CCNL depositati presso il CNEL. L'Istituto dichiara tuttavia che i CCNL presenti nell'archivio INPS per i dipendenti del settore privato, hanno un livello di copertura estremamente elevato: coprono un totale di 1,5 milioni di datori di lavoro (il 99% delle aziende presenti in Italia) e di 14,7 milioni di lavoratori (pari al 97,6% della forza lavoro impiegata nel settore privato).

Il fattore che accomuna entrambi gli archivi è l'elevato numero di contratti collettivi nazionali registrati, soprattutto nell'arco dell'ultimo quinquennio. Mentre osservando le organizzazioni sindacali stipulanti, quelle maggioritarie risultano essere sempre le stesse in ogni area, riguardo alle associazioni datoriali, la firmataria del contratto più applicato varia a seconda della natura dell'impresa e della classe dimensionale. A tal proposito, in occasione della presentazione dell'analisi tenutasi al CNEL lo scorso 17 luglio, Pierangelo Albini (Direttore Area Lavoro, Welfare e Capitale Umano di Confindustria) ha mostrato delle perplessità sul fatto che esista realmente una differenza tra piccola e grande industria, in termini di contratto collettivo, considerando che il 92% delle imprese associate a Confindustria hanno meno di cinquanta addetti. Inoltre, egli si domanda se nel settore metalmeccanico esistano differenze tra imprese industriali, artigiane e quelle organizzate in forma cooperativa. Secondo Albini, sono le organizzazioni sindacali che hanno il compito di stabilire i confini settoriali nell'applicazione dei contratti: per primo, occorre fissare un perimetro

intorno al quale è valido un determinato strumento; la seconda mossa è definire se all'interno di quel perimetro ci sia una frattura per classi dimensionali (es. grande e piccola industria); la terza cosa da fare, infine, è valutare se dentro tale perimetro e tale frattura si debba distinguere anche la natura dell'impresa (artigianato, industria, cooperazione).

Attualmente, nell'archivio CNEL sono presenti 1383 CCNL vigenti¹⁷². Il database rappresenta una fotografia dello stato attuale della contrattazione collettiva in Italia, suddivisa in 14 macrosettori. Tra le informazioni più rilevanti che sono presenti troviamo il numero di aziende applicanti i CCNL e il numero dei lavoratori ai quali si applica¹⁷³. Inoltre, il database riporta l'informazione di quali sono le confederazioni sindacali e datoriali che sottoscrivono i contratti collettivi sottoscritti. Con tali informazioni, è possibile rilevare diverse informazioni che, anche se non rappresentano i fenomeni di *dumping* contrattuale, sono indice di quanto vengono applicati i contratti sottoscritti, sulla base delle organizzazioni sindacali sottoscriventi. La prima informazione che si rileva è la differenza tra contratti collettivi presenti al CNEL e quelli dai flussi INPS. Infatti, mentre al CNEL sono depositati 1383 contratti collettivi vigenti, dai flussi Uniemens INPS, nel 2021, risultano solo 433 CCNL presenti.

La suddetta differenza è dovuta dal fatto che diversi contratti collettivi non sono presenti su INPS, che infatti li individua con la sigla Z, ovvero «CCNL non indicato in Uniemens». Questa voce è molto significativa e rappresenta un dato che non può essere tralasciato. Da considerare che, dopo il CCNL Terziario e il CCNL Metalmeccanico, i CCNL che ricadono sotto tale voce, sommati, sono i più utilizzati in termini di numero di

¹⁷² In questo paragrafo, il database del CNEL utilizzato è aggiornato al 22 giugno 2022. Inoltre vengono inserite delle informazioni di massima presenti nella ricerca di N. GIANGRANDE, *I Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro: numero di contratti, lavoratori interessati, ruolo dei sindacati confederali*, in Fondazione Di Vittorio, 3 maggio 2022.

¹⁷³ Le fonti sono i flussi Uniemens INPS.

lavoratori ai quali si applicano i contratti collettivi¹⁷⁴.

Una volta attestato che i contratti registrati al CNEL sono più del doppio di quelli nell'archivio INPS, il dubbio che sorge è se quei contratti "extra" presenti al CNEL vengano applicati o meno dalle aziende. La risposta a tale interrogativo è ora possibile perché nella denuncia Uniemens che il datore di lavoro fa mensilmente, dove dichiara il CCNL che applica ad ogni lavoratore, egli ha la facoltà di dichiarare se applica un CCNL associato ad un Codice INPS oppure un CCNL ancora non censito, indicato con la dicitura "CD", ossia "Contratto Diverso". Incrociando i dati presenti negli archivi dei due Istituti, emerge che tra i "CD" non risultano soltanto contratti inapplicati o quasi, bensì nella categoria sono presenti taluni contratti collettivi di lavoro di primo livello, di sicura applicazione, in cui la parte datoriale è direttamente l'azienda, e non l'associazione di categoria, tra i quali quelli applicati ai lavoratori del gruppo FCA-CNH Industrial, ai lavoratori e dirigenti della CONI Servizi SpA. Entrambi i contratti sono stati sottoscritti dalle organizzazioni di categoria di Cgil, Cisl e Uil.

Tuttavia, la maggior parte dei contratti presenti nell'archivio CNEL, tra quelli figuranti all'INPS sotto la categoria "CD", sono sottoscritti da altre organizzazioni sindacali: su un totale di 458 CCNL con Codice "CD", soltanto l'8% sono stipulati dalla Triplice, mentre il restante 92% è firmato da parte di altre OO.SS. meno note¹⁷⁵.

A proposito di questo dato emerso, il primo segnale significativo che si evince dalla presente analisi, in assenza di una misurazione certa della rappresentatività sindacale, è dato dai contratti collettivi sottoscritti dalle federazioni sindacali aderenti a Cgil, Cisl e Uil, e da quelle non aderenti.

Da una analisi dei dati, si può notare che i lavoratori in Italia ai quali si

¹⁷⁴ In totale, tali contratti vengono applicati complessivamente a 783.735 lavoratori.

¹⁷⁵ Si veda R. SCHIAVO, *L'analisi congiunta dei Ccnl tra Cnel e Inps: un segnale d'urgenza di un dato sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali*, in Bollettino ADAPT 29 luglio 2019, n. 29.

applicano contratti “alternativi” sono il 3%, per un totale di 387 mila lavoratori. Pertanto, i lavoratori ai quali si applicano contratti sottoscritti da Cgil, Cisl e Uil sono il 97%, per un totale di circa 12,5 milioni di lavoratori. Tuttavia, in questo calcolo non sono stati presi in considerazione i 729.544 lavoratori presenti nel flusso Uniemens a quali non è stato possibile assegnare il CCNL applicato per le ragioni già indicate. Tuttavia, anche attribuendo in maniera del tutto arbitraria, ma non verosimile, questi circa 730 mila lavoratori a contratti firmati da altre organizzazioni sindacali, la copertura dei CCNL firmati da CGIL-CISL-UIL, calcolata sul totale dei lavoratori rappresentati nei CCNL, sarebbe del 91,8%¹⁷⁶. È bene specificare, infatti, che tra i 992 CCNL depositati e i 434 CCNL rilevati c'è una differenza di 558 CCNL dovuta al fatto che nelle rilevazioni Uniemens sono rilevati solo i CCNL del settore privato (esclusi agricolo e domestico, e ovviamente, anche il settore pubblico) per i quali la rilevazione è stata attiva per almeno un mese. Inoltre, non sono rilevati nei flussi tutti i CCNL perché i datori di lavoro non hanno indicato il codice nelle comunicazioni oppure perché le parti datoriali non hanno richiesto all'INPS l'attivazione del codice¹⁷⁷. Questo impedisce di fotografare in maniera completa il numero di lavoratori interessati¹⁷⁸.

Anche analizzando il dato dell'applicazione di contratti collettivi siglati da organizzazioni sindacali diverse da Cgil, Cisl e Uil, in termini di numero di datori di lavoro, risulta che solo il 6,2% delle imprese applicano contratti

¹⁷⁶ N. GIANGRANDE, *I Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro: numero di contratti, lavoratori interessati, ruolo dei sindacati confederali*, Fondazione Di Vittorio, 3 maggio 2022, p. 6.

¹⁷⁷ L. VENTURI, R. AMBROSO, M. BIAGIOTTI, S. TOMARO, *L'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro. Evidenze aggiornate a fine 2021*, in *XXIII Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva 2021*, CNEL, 2021, pp. 371-383.

¹⁷⁸ N. GIANGRANDE, *I Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro: numero di contratti, lavoratori interessati, ruolo dei sindacati confederali*, Fondazione Di Vittorio, 3 maggio 2022, p. 4.

“alternativi”¹⁷⁹.

4.2. Le azioni di contrasto delle parti sociali

L’incremento delle intese tra confederazioni maggioritarie, in tema di potere rappresentativo e di contrasto a forme di *dumping* contrattuale, conferma il bisogno di un ordine regolativo anche sul fronte sindacale¹⁸⁰.

I fenomeni sopra descritti vengono contrastati con la stessa entità – anche se (parzialmente) per diverse ragioni – sia dalle associazioni dei datori di lavoro che dei lavoratori. Infatti, sia per le imprese che per i lavoratori, il *dumping* rappresenta un pericolo. Per le prime, esso fa perdere al contratto collettivo di categoria la sua funzione anticoncorrenziale. Per i lavoratori, queste pratiche impattano negativamente sulle condizioni di lavoro. La questione è, tra l’altro, molto sentita anche dalle organizzazioni sindacali e datoriali maggioritarie, che contrastano la proliferazione di quei soggetti minoritari che provano a conquistarsi contrattualmente spazi di rappresentanza, intercettando imprese alla ricerca di vie alternative per risparmiare sul costo del lavoro.

Per tali ragioni, a tutti i livelli – interconfederale, nazionale e territoriale – e in tutti i settori, le parti si sono impegnate, con soluzioni anche contrattuali, nel contrastare fenomeni connessi al *dumping* contrattuale: dall’industria, al commercio, alla cooperazione.

4.2.1. Il livello inerconfederale

¹⁷⁹ Dato rilevato dall’archivio contratti del CNEL, sulla base dei flussi Uniemens medi relativi all’anno 2021.

¹⁸⁰ L. LAZZERONI, *Il parossistico “mercato” dei contratti collettivi*, Rivista Labor, 2021, n. 2.

«Democrazia sindacale, misurazione e certificazione della rappresentanza costituiscono uno dei pilastri fondamentali del modello di relazioni industriali». Questo è quanto riportato sull'accordo interconfederale delle parti sociali¹⁸¹. Il primo passo verso il contrasto dei fenomeni di *dumping* contrattuale: misurazione della rappresentatività datoriale e perimetrazione della contrattazione¹⁸².

Nel settore dell'industria, attraverso il Patto della Fabbrica¹⁸³, le parti hanno chiamato a supporto il CNEL per accompagnare il percorso di contrasto al *dumping* contrattuale, tramite una ricognizione dei perimetri contrattuali e dei soggetti che, nell'ambito degli stessi perimetri, risultino firmatari dei CCNL. Nel settore del terziario¹⁸⁴, similmente, le parti condividono la necessità di arginare fenomeni di *dumping*, soprattutto di tipo retributivo. Infatti, mentre nel settore dell'industria le parti considerano l'efficacia generalizzata dei contratti collettivi un elemento qualificante del sistema di relazioni industriali, nel settore del terziario le parti condividono un'efficacia *erga omnes* dei CCNL nella parte retributiva. Infine, nel settore della cooperazione¹⁸⁵, le parti dichiarano che è interesse comune definire regole per il contrasto ai fenomeni di *dumping* contrattuale intesi, in

¹⁸¹ Il 9 marzo Confindustria, Cgil, Cisl e Uil hanno firmato un accordo, il c.d. Patto della Fabbrica, per l'ammodernamento del sistema delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva dove viene dedicato un paragrafo intero alla fissazione di principi per rendere efficaci ed esigibili gli accordi sottoscritti.

¹⁸² L'accordo non limiterà il *dumping* visto che le confederazioni alternative a quelle tradizionali difficilmente accetteranno di entrare nel campo di applicazione dell'accordo del 2018. Secondo le parti sociali, pertanto solo l'intervento della legge può permettere una reale composizione della frammentazione del sistema contrattuale. Si veda M. MARAZZA, *Perimetri e rappresentanze sindacali*, Labour & Law Issues, Volume 4, 2018.

¹⁸³ Siglato il 28 febbraio 2018 tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil.

¹⁸⁴ Si veda l'accordo sugli assetti contrattuali siglato tra Confcommercio, Cgil, Cisl e Uil il 24 novembre 2016.

¹⁸⁵ Accordo interconfederale del 18 settembre 2013 siglato tra AGCI, Confcooperative, Legacoop, Cgil, Cisl e Uil.

particolar modo, quelli legati alla cooperazione spuria.

4.2.2. Le clausole sociali “occupazionali”

La tutela occupazionale e la tutela della libertà di iniziativa economica, nei cambi di appalto pubblici, tentano di trovare il loro equilibrio attraverso la disciplina delle clausole sociali. Un equilibrio non del tutto stabile che legge, prassi, giurisprudenza e parti sociali hanno cercato di normare sotto diversi aspetti riguardanti le procedure, le forme e, soprattutto, la loro efficacia.

Esistono due tipologie di clausole sociali disciplinate nei contratti collettivi nazionali di lavoro.

La prima tipologia di clausola sociale nasce è volta a garantire la stabilità occupazionale dei lavoratori in caso di successione tra imprenditore cedente e imprenditore cessionario nell’ambito di un contratto di appalto. Si tratta di un passaggio che si sostanzia in una procedura di nuova assunzione dei lavoratori addetti nell’appalto da parte dell’impresa aggiudicatrice, subentrata all’impresa uscente. Anzitutto, va sottolineato che l’applicazione della clausola sociale in sé non configura un’ipotesi di trasferimento d’azienda *ex art. 2112 c.c.*, salvo il caso in cui il subentro nell’appalto coinvolga, oltre ai lavoratori oggetto di trasferimento, anche beni di non trascurabile entità¹⁸⁶.

Giuridicamente, la clausola sociale è stata istituita dall’art. 50 del Codice dei contratti pubblici¹⁸⁷, secondo cui nei contratti di concessione e di appalto diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli relativi a contratti ad alta intensità di manodopera, «*i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti inseriscono, nel rispetto dei principi dell’Unione*

¹⁸⁶ Cfr., ad esempio, Cass. 16 maggio 2013, n. 11918 e Cass. 13 aprile 2011, n. 8460.

¹⁸⁷ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Europea, specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo l'applicazione da parte dell'aggiudicatario, dei contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del d.lgs. 81/2015». La disposizione appare perfettamente in linea con le direttive comunitarie¹⁸⁸.

Il primo aspetto che emerge dall'attuale disposto normativo riguarda l'obbligo che sorge in capo stazione appaltante di inserire tali clausole nei contratti ad alta intensità di manodopera. La norma chiarisce che per tali contratti si intendono quelli in cui il costo del personale sia pari almeno al cinquanta per cento dell'importo totale del contratto. Questo spiega perché le clausole sociali sono spesso disciplinate nei CCNL di settori in cui è preponderante l'utilizzo della manodopera. Per riportare alcuni esempi, ad oggi clausole poste a presidio della tutela occupazione nelle fasi di cambio-appalto sono presenti nel settore metalmeccanico, delle telecomunicazioni, della logistica, cooperative sociali, multiservizi e lavanderie industriali. Anche la prassi amministrativa si è pronunciata interpretando la norma in questione, specificando che, mentre in tali attività l'art. 50 pone una disciplina obbligatoria, la clausola sociale resta facoltativa all'interno della *lex specialis* di gara nei settori che non sono ad alta intensità di manodopera¹⁸⁹.

Settore	CCNL	Parti firmatarie
Agenzie di somministrazione di lavoro	Art. 31, CCNL 15 ottobre 2019	Assolavoro, Assosomm, Felsa Cisl, Nidil Cgil, Uiltemp Uil

¹⁸⁸ Artt. 38 e 26 delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

¹⁸⁹ Cfr. Linee Guida ANAC n. 13 del 2019.

Autostrade	Art. 50, CCNL 16 dicembre 2019	Federreti, Fise-Acap, Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti Uil, Sla Cisal, UGL Viabilità e logistica
Cooperative sociali	Art. 37, CCNL 28 marzo 2019	AGCI Solidarietà, Federsolidarietà Confcooperative, Legacoopsociali, Fp Cgil, Cisl Fp, Fisascat Cisl, Uil Fpl
Logistica, trasporto merci e spedizione	Art. 42, CCNL 3 dicembre 2017	Aite, Aiti, Assoespressi, Assologistica, Fedespedi, Fedit, Fisi, Trasportounito Fiap, Anita, Fai, Assotir, Federtraslochi, Federlogistica, Fiap, Unital, Cna-Fita, Confartigianato Trasporti, Sna- Casartigiani, Clai, Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti Uil

Metalmecanici (Industria)	Sez. IV, Art. 10, CCNL 26 novembre 2016	Federmeccanica, Assistal, Fiom Cgil, Fim Cisl, Uilm Uil
Multiservizi	Art. 4, CCNL 31 maggio 2011	FISE, Legacoop Servizi, Federlavoro e Servizi, Union Servizi, AGCI Servizi, Filcams Cgil, Fisascat Cisl, Uiltrasporti Uil
Nettezza urbana	Art. 6, CCNL 20 giugno 2017	Fise Assoambiente, Pf Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti Uil, Fiadel
Sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini (Lavanderie industriali)	Art. 18, Accordo 11 maggio 2017	Assosistema, Filctem Cgil, Femca Cisl, Uiltec Uil
Telecomunicazioni	Accordo sui call center del 30 maggio 2016	Asstel, Slc Cgil, Fistel Cisl, Uilcom Uil

Occorre tener conto, in questo contesto, della compatibilità che le clausole sociali suddette possano avere o meno rispetto ai principi comunitari e

costituzionali.

Su questo punto, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha sempre ritenuto che la clausole sociali debbano essere formulate in modo da contemperare in ogni modo l'applicazione ai principi di libertà di stabilimento, di concorrenza e di libera impresa¹⁹⁰.

A ciò si aggiunge il rispetto della libertà di iniziativa economica sancito dall'articolo 41 della Costituzione.

Anche le parti sociali, per tali ragioni, consapevoli delle limitazioni che tali clausole comportino alla libertà sulle scelte economiche dell'impresa, hanno previsto in alcuni accordi l'esame congiunto.

Un esame che analizzi la mutuata situazione e l'armonizzazione degli eventuali cambiamenti alle esigenze tecnico-organizzative ed economiche dell'appalto con il mantenimento dei livelli occupazionali (sul punto, si veda ad esempio quanto previsto dal CCNL Multiservizi, CCNL Lavanderie industriali).

Infatti, nella prassi, le parti si pongono lo scopo di garantire quanto possibile la piena occupazione di tutti i lavoratori addetti nell'appalto. Tuttavia, esse non introducono di fatto un principio generale di automaticità per il passaggio dei lavoratori alla azienda subentrante. Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, solo qualora fossero identici tanto il progetto tecnico del precedente appaltatore quanto quello del successivo aggiudicatario.

Inoltre, dovranno essere oggetto di valutazione anche le necessità occupazionali correlate alla organizzazione della azienda subentrante, come nel CCNL dei metalmeccanici. In taluni casi, come accade nel settore delle telecomunicazioni, durante l'esame congiunto per contemperare le reciproche esigenze, le parti sollecitano il ricorso a strumenti quali part-time, riduzione orario di lavoro, flessibilità delle giornate lavorative¹⁹¹.

¹⁹⁰ Cfr., tra le tante, Corte di Giustizia UE C-460/2002 e C-386-2003.

¹⁹¹ Si veda, a tal riguardo, R. SCHIAVO, *La funzione delle clausole sociali nei cambi*

Da una lettura dei testi contrattuali, si rileva spesso l'esclusione dal periodo di prova da parte del lavoratore soggetto al passaggio. Inoltre, nella maggior parte degli accordi è presente un obbligo di comunicazione alla RSU e/o alle organizzazioni sindacali territoriali entro scadenze definite, nonché l'obbligo per l'impresa uscente di consegnare all'impresa subentrante un elenco di documenti e informazioni relative a ciascun rapporto di lavoro. L'impresa subentrante, invece, spesso, deve dichiarare alle organizzazioni sindacali l'acquisizione della nuova gara. È in questa fase che sarà possibile esaminare, grazie alla documentazione, il passaggio dei lavoratori addetti nell'appalto. Infine, fattore importante di cui bisogna tener conto nella lettura dei testi contrattuali, è il riferimento all'interno dell'accordo collettivo ai soli contratti pubblici oppure anche a quelli privati, specifica che si riscontra quando nel CCNL non viene specificato che si stia trattando di procedure di gare pubbliche, come avviene nel CCNL delle agenzie di somministrazione.

Nei CCNL sopra citati abbiamo analizzato come essi tentino di contemperare la tutela occupazionale dei lavoratori in appalto con la libertà economica delle imprese coinvolte, soprattutto la subentrante.

In altri accordi, invece, è possibile notare come ciò non avviene. Nello specifico, si prevede in alcuni di essi l'obbligo del reimpiego dei lavoratori utilizzati in appalto, ovvero impiegati presso l'azienda uscente, che devono essere assunti dalla subentrante. Ad esempio nel settore dei call center e della logistica, ciò deve avvenire mantenendo l'anzianità pregressa e tutti i trattamenti salariali ed i diritti normativi, compresa la continuità dello storico disciplinare, piuttosto che la tutela reale in caso di licenziamento illegittimo, di cui all'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, per coloro già assunti prima del 7 marzo 2015.

di appalto: il difficile equilibrio tra stabilità occupazionale e libertà di impresa, in Bollettino ADAPT, 26 ottobre 2020, n. 39-

Per quanto ciò possa rappresentare un'ottima *best practice* contrattuale, tuttavia, bisogna anche tener conto del grado di effettività di norme simili, alla luce degli interventi giurisprudenziali in materia.

Per tali ragioni, il primo dubbio da porsi è se dunque le imprese siano obbligate o meno all'applicazione di simili clausole sociali.

Le clausole sociali di natura collettiva, risultano spesso maggiormente rigide rispetto alle clausole sociali "legali", riguardo all'obbligatorietà di assorbimento del personale in appalto.

Secondo il TAR della Liguria¹⁹², la clausola sociale "legale" è una clausola che garantisce maggiore flessibilità alle imprese.

Questo ragionamento è stato smentito dal Consiglio di Stato¹⁹³, che ha ritenuto utile rammentare gli orientamenti giurisprudenziali comunitari e nazionali, secondo i quali il contemperamento di interessi tra tutela dei lavoratori e la libertà di iniziativa economica vanno considerati sulla base di qualsiasi applicazione di clausola sociale.

Ciò nonostante, è opportuno precisare che su questo principio la conseguenza cambia in base all'iscrizione o meno dell'azienda all'associazione datoriale firmataria del CCNL in cui è previsto l'obbligo di applicazione della clausola sociale.

Infatti, secondo il Consiglio di Stato¹⁹⁴, le clausole sociali vincolano solo le imprese appartenenti alle associazioni datoriali firmatarie del contratto collettivo. Secondo il Giudice, difatti, l'iscrizione dell'impresa all'associazione datoriale rappresenta una reale volontà da parte della stessa di accettare totalmente, in ogni sua parte, l'accordo sottoscritto.

Stando a quanto riportato dalle due sentenze, pertanto, pare che le clausole sociali di natura collettiva diventino realmente effettive solo qualora

¹⁹² Tar Liguria, Genova, sezione II, n. 639 del 21 luglio 2017.

¹⁹³ Corte di Cassazione 9 gennaio 2018, n. 272, su studiocerbone.com.

¹⁹⁴ Corte di Cassazione 1° marzo 2019, n. 6149, su laleggepertutti.it; si veda il punto 3.1.2 della Sentenza.

entrambi le aziende siano iscritte all'associazione datoriale firmataria del CCNL, e comunque sia nel rispetto della libertà di iniziativa economica.

Ovviamente questo quadro può applicarsi solo nel sistema di appalti pubblici, mantenendo fuori tutti quegli appalti di natura privatistica, oggetto di numerose clausole sociali.

Il quadro che potrebbe prospettarsi, contemplando le disposizioni del giudice, potrebbe essere il seguente.

Azienda uscente	Azienda subentrante	<i>Lex Specialis</i> di gara	Obbligo
Non associata	Non associata	Nessuna clausola	Nessun obbligo
Non associata	Non associata	Clausola sociale	Obbligo legale
Non associata	Associata	Nessuna clausola	Nessun obbligo
Non associata	Associata	Clausola sociale	Obbligo legale
Associata	Non associata	Nessuna clausola	Nessun obbligo
Associata	Non associata	Clausola sociale	Obbligo legale
Associata	Associata	Nessuna clausola	Obbligo contrattuale

Associata	Associata	Clausola sociale	Obbligo legale e contrattuale
-----------	-----------	------------------	-------------------------------

Resta ovvio che lo schema riepilogativo sopra proposto, redatto sulla base degli orientamenti giurisprudenziali citati, non abbia una validità legale tale da essere preso come riferimento in tutte le gare di appalto pubbliche, vista anche la prassi amministrativa che in determinati episodi si è espressa in direzione opposta a quella indicata dai giudici. È il caso di Umbria Salute, una società di diritto pubblico che, in un documento¹⁹⁵, dichiara che la clausola sociale di cui all'art. 31 del CCNL delle Agenzie per il Lavoro non deve essere rispettata qualora non venga esplicitato in alcun atto di gara, in quanto non compatibile con la facoltà di Umbria Salute di richiedere l'attivazione di singoli contratti di lavoro somministrato sulla base delle proprie esigenze. Azioni che meriterebbero un intervento della giurisprudenza per verificare la loro validità.

L'estremo opposto sono le linee guida n. 13 del 2019 dell'ANAC secondo cui, invece, negli appalti pubblici *«l'applicazione delle clausole sociali deve in ogni caso avvenire in armonia con la disciplina recata dalle disposizioni contenute nei contratti collettivi di settore»*.

Tuttavia, se da un lato la clausola sociale non può comprimere l'autonomia imprenditoriale¹⁹⁶, all'opposto quest'ultima non può nondimeno essere esercitata fino al punto di vanificare le sottostanti esigenze di tutela dei lavoratori. L'elasticità di applicazione della clausola non può quindi spingersi fino al punto da legittimare politiche aziendali di dumping sociale in grado di vanificare gli obiettivi di tutela del lavoro¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Risposte di Umbria Salute disponibili su <https://www.umbriasalute.com/idoc/gare/569.pdf>

¹⁹⁶ Si veda il Consiglio di Stato, Sez. III, n. 142/2019.

¹⁹⁷ Si veda il Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3885/2019, su [renatodisa.com](http://www.renatodisa.com).

È necessario osservare poi anche che il rispetto della clausola e le relative sanzioni sono assoggettate al controllo da parte degli organi ispettivi. In tal senso, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro mostra come l'applicazione delle clausole sociali siano sprovviste di una tutela amministrativa o penale.

Molto spesso le clausole sociali rimangono fuori da una tutela ispettiva diretta¹⁹⁸; tuttavia, grazie al nuovo potere di disposizione nelle violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale *ex art.* 12 del decreto-legge n. 76 del 2020, convertito in legge n. 120 del 2020, il personale ispettivo dell'INL potrà adottare provvedimenti di disposizione al datore di lavoro che non rispetta le clausole sociali, sia legali che contrattuali. In realtà, già un altro istituto pubblico si era occupato della questione sanzionatoria.

L'ANAC identificava due possibili situazioni: la mancata accettazione della clausola legale in sede di gara, contenuta nella *lex specialis*, e la violazione della stessa da parte dell'affidatario dei lavori successivamente all'esito positivo della gara. Nel primo caso, il rifiuto opposto dall'impresa determinerebbe l'esclusione dalla gara. Nella seconda ipotesi, l'inadempimento rimarrebbe confinato nell'ambito della responsabilità contrattuale¹⁹⁹. In quest'ultimo caso, potrebbe essere incisivo il lavoro del personale ispettivo dell'INL come indicato dal direttore centrale dell'area coordinamento giuridico.

Anche il legislatore ultimamente si è mostrato sensibile al tema. La presenza di un equilibrio poco stabile tra tutela occupazionale e libertà di iniziativa economica, sancita all'articolo 41 della Costituzione, è argomento di discussione anche dell'attuale legislatura. Il DDL Costanzo (AC 1423/2018), all'articolo 10, ha l'intento di modificare la normativa sulle clausole sociali subordinando l'applicazione delle stesse all'esito positivo della gara, prevedendo inoltre l'applicazione da parte dell'aggiudicatario

¹⁹⁸ D. PAPA, *Il nuovo potere di disposizione degli ispettori del lavoro*, in *GLav*, 2020, n. 40, pp. 46 e ss.

¹⁹⁹ Si vedano le Linee Guida ANAC n. 13/2019.

delle condizioni di orario e di retribuzione proprie dei contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

Un disposto normativo che non prenda in considerazione le esigenze tecnico-produttive dell'impresa subentrante, automatizzando *ex lege* il passaggio dei lavoratori addetti nell'appalto, genererebbe un effetto a spirale che, nell'arco di alcuni passaggi di appalto (o concessione) porterebbe ad uno spropositato aumento delle ore di lavoro e del numero di addetti per appalto.

In questo senso, le parti sociali possono ancora fare passi in avanti al fine di aumentare le occasioni di tutela e stabilità occupazionale laddove ciò non contrasti principi comunitari e costituzionali. Infatti, sarebbe rischioso o quanto lontano dai principi comunitari e costituzionali obbligare l'impresa subentrante a mantenere le stesse condizioni di lavoro e di retribuzione. Una simile norma genererebbe concreti problemi nelle organizzazioni aziendali non permettendo valutazioni contemperate alle esigenze e non considererebbe le differenze organizzative tra le due imprese interessate.

Potrebbe essere una strada percorribile, invece, quella di affiancare all'obbligatorietà in termini di legge, tramite appositi rinvii legali, le modalità e le tempistiche già individuate dalle parti sociali nei CCNL *leader* di riferimento per l'attività oggetto dell'appalto.

4.2.3. Le clausole sociali: le clausole di equo trattamento

Un'altra tipologia di clausole sociali contrattuali sono quelle che garantiscono determinati trattamenti ai lavoratori, limitando giochi al ribasso sul costo del lavoro (c.d. clausole di equo trattamento). A partire dal CCNL del Terziario, della Distribuzione e dei Servizi²⁰⁰, ad oggi il più applicato in Italia, le parti hanno previsto che le aziende appaltanti esigano

²⁰⁰ Siglato tra Confcommercio, Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs Uil.

dalle appaltatrici il rispetto delle norme contrattuali del settore merceologico²⁰¹.

Altri contratti hanno affiancato a quest'obbligo l'applicazione del CCNL sottoscritto dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale²⁰².

Nel settore dell'energia e petrolio²⁰³, invece, le parti hanno condiviso la necessità di promuovere il rispetto della contrattazione collettiva nazionale sottoscritta dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale per il settore di riferimento.

Nel settore del gas e acqua²⁰⁴, e in quello delle lavanderie industriali²⁰⁵, le aziende appaltanti devono impegnarsi a richiedere alle imprese appaltatrici l'applicazione dei CCNL dei settori in cui esse operano sottoscritti dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Nel settore della concia²⁰⁶, invece, le imprese applicanti il CCNL, nel ruolo di committenti, sono tenute a sensibilizzare le imprese subfornitrici all'applicazione del contratto di loro pertinenza.

Mentre, nel caso del settore pelli-ombrelli²⁰⁷, le parti hanno imposto una misura più coercitiva chiedendo di apporre una specifica clausola per l'applicazione dei CCNL nei contratti di commessa.

In tutti i CCNL summenzionati, si rilevano degli aspetti problematici sotto

²⁰¹ In ugual modo, anche il CCNL Lapidei siglato tra Confindustria Marmomacchine, Anelpa, Fillea Cgil, Filca Cisl e Feneal Uil, e il CCNL Trasporto a fune siglato tra Anef-Confindustria, Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti Uil.

²⁰² CCNL Pompe funebri siglato tra Feniof-Confcommercio, Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti

²⁰³ CCNL siglato tra Confindustria Energia, Filctem Cgil, Femca Cisl e Uiltec Uil.

²⁰⁴ CCNL siglato tra Anfida-Confindustria, Anigas-Confindustria, Assogas-Confindustria, Igas-Confindustria, Utilitalia, Filctem Cgil, Femca Cisl e Uiltec Uil.

²⁰⁵ CCNL siglato tra Assosistema-Confindustria, Filctem Cgil, Femca Cisl e Uiltec Uil.

²⁰⁶ CCNL siglato tra UNIC-Confindustria, Filctem Cgil, Femca Cisl e Uiltec Uil.

²⁰⁷ Siglato tra Assopellettieri-Confindustria, Filctem Cgil, Femca Cisl e Uiltec Uil.

il profilo giuridico, in particolare relativi all'efficacia vincolante dei suddetti disposti contrattuali. Innanzitutto, la singolarità di queste norme sta nel fatto che le parti stabiliscono di riconoscere dei diritti contrattuali nei confronti di lavoratori ai quali non si applica il CCNL sottoscritto.

Inoltre, in alcuni casi si nota una normazione piuttosto *soft*, dove le imprese hanno il solo compito di *sensibilizzare* quelle appaltatrici all'applicazione dei CCNL *leader*; in altri casi, le aziende appaltanti devono esigere dalle appaltatrici l'applicazione di uno specifico contratto collettivo.

Seppur possa considerarsi lodevole l'intento delle parti di garantire un equo trattamento nella filiera produttiva, tuttavia, tali clausole difficilmente sortiranno un effetto difensivo per la tutela salariale dei lavoratori per una duplice ragione. Da un lato, le aziende committenti non sono incentivate ad attuare tale disposto perché aumenterebbero il prezzo delle loro commesse, aggravando i loro costi. Dall'altro lato, le clausole non interessano direttamente i lavoratori assunti dalle committenti applicanti il CCNL, bensì lavoratori esterni. Pertanto, questi ultimi non contesteranno la mancata applicazione del disposto contrattuale perché si presume che non siano a conoscenza del CCNL applicato dal committente; sempre che essi sappiano chi siano i committenti. In aggiunta, se il vizio deriva dalla carenza nel contratto di commessa della clausola sociale, l'organo ispettivo non potrà contestare direttamente l'errata applicazione del contratto collettivo all'impresa appaltatrice ma, piuttosto, la nullità del contratto di commessa stesso.

Altro elemento caratterizzante la disciplina contrattuale degli appalti sono gli obblighi informativi verso le rappresentanze sindacali presenti in azienda.

Nello specifico, nel settore dell'industria della carta, le imprese sono tenute a informare periodicamente alle proprie rappresentanze sindacali i nominativi delle imprese subentranti, il genere e la quantità dei lavori. Ancora più informazioni, in tal senso sono dovute e puntualmente

dettagliate nel settore delle pulizie e del multiservizi.

Parimenti, nel settore del cemento, le imprese devono dichiarare alle proprie rappresentanze sindacali i nominativi e anche i relativi CCNL applicata e la durata previsionale dei lavori in appalto.

Anche nel settore del gas e acqua le aziende sono tenute ad informare le proprie RSU circa la natura, i contenuti, gli obiettivi, le prescrizioni di sicurezza e il relativo CCNL applicato delle attività conferite in appalto; inoltre, l'obbligo di informazione avviene anche a monte della stipula del contratto di appalto dove le aziende forniranno alle loro rappresentanze sindacali informazioni preventive sulle attività da conferire in appalto.

Peculiare la disciplina delle clausole sociali in settori che, storicamente, sono stati essi stessi causa di forti esternalizzazioni. Tra le imprese della logistica²⁰⁸, le parti firmatarie hanno stabilito che le attività di logistica, facchinaggio, movimentazione, magazzinaggio delle merci siano affidate solo ad imprese che applicano il CCNL e non possono essere oggetto di subappalto. L'azienda appaltatrice deve applicare il CCNL comprensivo di tutte le sue parti. Tra di esse, dovrà essere considerata anche l'assistenza sanitaria e la contribuzione dovuta all'ente bilaterale. In altri termini, la clausola sociale obbliga le aziende al pagamento della cosiddetta parte obbligatoria del contratto collettivo. In caso contrario, il CCNL prevede la risoluzione del contratto di appalto.

A tal riguardo, anche l'accordo intervenuto nel settore della concia prevede una disciplina pressoché simile per le sole attività di appalto relative alla pulizia, facchinaggio e manutenzione ordinaria. Inoltre, anche il rinnovo della concia del 21 gennaio 2021 è intervenuto nel merito della questione. Le Parti si "raccomandano" con le aziende committenti, che applicano il CCNL, di sensibilizzare le imprese subfornitrici ad applicare il CCNL di loro pertinenza, sottoscritto dalle organizzazioni datoriali e sindacali

²⁰⁸ Si veda l'accordo di rinnovo sottoscritto in data 3 dicembre 2017.

comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Interessante anche l'accordo intervenuto nel settore dell'industria alimentare. Le Parti hanno infatti escluso dal sistema degli appalti alcune attività, per le aziende applicanti il CCNL. Nello specifico, è stato stabilito che «sono esclusi dagli appalti i lavori svolti in azienda direttamente pertinenti le attività di trasformazione e di imbottigliamento proprie dell'azienda stessa nonché quelle di manutenzione ordinaria continuativa, ad eccezione di quelle che necessariamente debbono essere svolte al di fuori dei turni normali di lavoro».

La disciplina più completa in tema di clausole sociali “contrattuali” pare essere quella del settore edile. Più specificatamente, il contratto collettivo obbliga all'azienda che appalta o subappalta un servizio rientrante nell'ambito applicativo del CCNL (quindi sono escluse le attività che non rientrano nella sfera di applicazione), a far sì che l'azienda appaltatrice o subappaltatrice di applicare nei confronti dei lavoratori il trattamento economico e normativo del contratto nazionale. Ciò avverrà attraverso la comunicazione alla Cassa Edile di tutte le lavorazioni in appalto o in subappalto e dovrà contestualmente presentare la dichiarazione dell'azienda a cui appalta il servizio di adesione al contratto collettivo nazionale. Non solo, ma l'impresa dovrà altresì comunicare alla propria rappresentanza sindacale in azienda la denominazione dell'impresa in appalto o subappalto e l'indicazione dei servizi che sono stati affidati.

Un segnale importante è arrivato anche dal contratto collettivo storico dell'industria metalmeccanica, avvenuto il 5 febbraio 2021. Più specificatamente, le Parti hanno stabilito di rafforzare e chiarire i corretti procedimenti per l'applicazione della clausola sociale, definendo nello specifico due casistiche differenti che possono accadere:

- da un lato, ove l'appalto risulti a parità di termini, modalità e prestazioni contrattuali del precedente, viene previsto l'assorbimento

del personale già impiegato;

- dall'altro lato, ove l'appalto risulti modificato, nel corso di un esame congiunto le parti si attiveranno per valutare le mutate esigenze tecnico-organizzative con il mantenimento dei livelli occupazionali.

Si può concludere sostenendo che gli accordi disciplinanti le clausole sociali possono essere suddivisi in due tipologie: quelli *soft* – ad esempio, il CCNL della concia, del gas-acqua e del cemento – dove è stato stabilito un onere prettamente informativo e, solo in alcuni casi, una “sensibilizzazione” verso l'applicazione dei contratti maggiormente rappresentativi. Dall'altro lato abbiamo gli accordi *hard*, dove sussiste un vero e proprio obbligo per le imprese appaltatrici di applicare degli specifici CCNL. Addirittura in alcuni accordi si individuano le lavorazioni che possono essere oggetto di appalto, imponendo la garanzia di un trattamento economico e normativo minimo ai lavoratori addetti negli appalti.

Sebbene tali contratti collettivi abbiano la finalità di regolamentare quanto più possibile le catene produttive e fermare la frammentazione produttiva generata dal mero scopo di abbattere il costo del lavoro, tuttavia, essi presentano problematiche applicative e, più specificatamente, uno scarso grado di efficaci vincolante per le imprese che applicano il CCNL, per le ragioni già affrontate nel capitolo precedente.

Inoltre, le clausole vanno ad inserirsi nei rapporti privatistici tra le imprese comportando una serie di contrasti nel bilanciamento con i principi comunitari di libertà di stabilimento, di concorrenza e di libera impresa²⁰⁹, ai quali si aggiunge il rispetto della libertà di iniziativa economica sancito dall'art. 41 della Costituzione. Ecco perché, nella pratica, le parti si pongono l'obiettivo di garantire la piena occupazione di tutti gli addetti nell'appalto ma non introducono un principio generale di automaticità per il

²⁰⁹ cfr., tra le tante, Corte di Giustizia UE, C-460/2002 e C-386/2003.

passaggio dei lavoratori all'azienda subentrante²¹⁰. In altri accordi, durante l'esame congiunto, per contemperare le reciproche esigenze, le parti hanno tentato di garantire le libertà economiche sollecitando il ricorso a strumenti quali part-time, riduzione orario di lavoro, flessibilità delle giornate lavorative nei cambi di appalto²¹¹.

Il punto focale è che, nonostante le clausole di inscindibilità nei contratti collettivi nazionali di lavoro, come già affrontato sul tema delle clausole occupazionali, il Consiglio di Stato, con la Sentenza n. 6148 del 2019, al punto 3.1.2, si è esposto sul tema stabilendo che le clausole sociali vincolino solo le imprese appartenenti alle associazioni datoriali firmatarie del contratto collettivo. Di fatto, l'essere associata alla datoriale firmataria potrebbe evidenziare una reale volontà da parte dell'impresa di accettazione dell'accordo sottoscritto. Tuttavia, ciò determina che, durante la fase di cambio di appalto, perché la clausola sociale sia efficace, è necessario che le due imprese applichino il medesimo CCNL, e che entrambe siano iscritte all'organizzazione datoriale firmataria.

In un sistema come quello italiano in cui le imprese appartenenti alla stessa catena produttiva operano in settori differenti (ad esempio, un'impresa metalmeccanica che affida in appalto le pulizie) e spesso fanno parte di comparti differenti (ad esempio, un'industria che affida un servizio ad una azienda artigiana o ad una cooperativa), e in cui sussiste il problema dello sproorzionato numero di CCNL vigenti sovrapposti tra loro e incidenti nello stesso perimetro contrattuale, le clausole sociali all'interno dei CCNL risultano quasi sempre inattuabili e, soprattutto, totalmente inefficaci nella gestione delle esternalizzazioni produttive.

²¹⁰ Si veda, soprattutto, il CCNL Multiservizi e il CCNL Lavanderie Industriali.

²¹¹ Si veda, soprattutto l'accordo quadro del 21 febbraio 2019, sottoscritto tra Assotelecomunicazioni – Asstel, Slc Cgil, Fistel Cisl e Uilcom Uil.

4.2.4. Oltre le clausole sociali

Oltre alle clausole sociali, altre azioni di contrasto al *dumping* contrattuale sono state messe in atto a livello nazionale. È singolare quanto avvenuto nel 2017 nel settore del Terziario, dove le parti hanno inserito nel CCNL una clausola c.d. di salvaguardia, prevedendo che gli aumenti contrattuali definiti nel CCNL non debbano essere diversificati in altri accordi di pari livello nazionale²¹². Pertanto, minori previsioni economiche contenute in CCNL sottoscritti dalle parti firmatarie, che insistono sulla stessa sfera di applicazione, verranno automaticamente recepite nel contratto. Trattasi di una clausola che, tuttavia, interessa esclusivamente la retribuzione minima. Nella medesima direzione, le stesse parti, per la città metropolitana di Milano²¹³, hanno stabilito che gli accordi territoriali nel settore, anche futuri, devono costituire una previsione non diversificabile in altri accordi collettivi di pari livello.

Tali clausole non risolveranno la questione della contrattazione c.d. pirata²¹⁴, perché intervengono solo nel bacino di rappresentanza delle parti firmatarie; la loro funzione è limitata al fine di evitare meccanismi di *dumping* tra contratti collettivi sottoscritti dalle stesse parti sindacali firmatarie.

Ulteriori azioni di contrasto sono avvenute in altri settori, come in quello della concia, delle lavanderie industriali e del *food delivery*. Nel settore della concia, le parti chiedono il completamento del processo di certificazione della rappresentanza per sostenere l'applicazione generalizzata dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni datoriali

²¹² Si veda l'attuale articolo 258 del CCNL Terziario, Distribuzione e Servizi siglato tra Confcommercio, Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs Uil.

²¹³ Verbale di accordo "Contrasto a fenomeni di differenziazione contrattuale", siglato il 4 giugno 2019 tra Confcommercio Milano – Lodi – Monza e Brianza, Filcams Cgil Milano, Fisascat Cisl Milano e metropoli, Uiltucs Lombardia.

²¹⁴ Per approfondimenti, si rimanda al paragrafo n. 3.2.

e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Inoltre, in attesa del nuovo assetto sulla rappresentanza, è data la possibilità alle aziende del settore che applicano altri contratti, di attivare un percorso graduale di progressiva e regolata confluenza nel CCNL (c.d. accordi di confluenza). All'interno degli accordi dovranno essere definiti alcuni elementi, quali i tempi di passaggio al CCNL, per quanto riguarda sia gli aspetti economici che normativi, e la sanatoria di tutte le pendenze relative ai rapporti di lavoro in essere.

Nel settore delle lavanderie industriali²¹⁵, le parti hanno sottoscritto un accordo di programma volto al contrasto al *dumping* contrattuale e alla concorrenza sleale. Più specificatamente, tra le attività oggetto dell'accordo, è singolare l'istituzione dell'Osservatorio Nazionale della Legalità, in capo all'ente bilaterale, che analizzi alcuni *alert* – ad esempio, il costo del lavoro sul fatturato, il costo dei servizi sul fatturato, il numero di dipendenti sul costo del lavoro, ecc. – e trasmetta l'indagine svolta alle parti firmatarie, sulla base della quale esse, successivamente, effettueranno delle valutazioni sui dati ricevuti e segnaleranno all'INL i risultati emersi. Le parti hanno già concluso la prima fase attuativa dell'accordo²¹⁶: l'ente bilaterale, EBIL, ha consegnato alle parti sociali un documento in cui emergono già dei fenomeni sospetti. È stato calcolato per ogni azienda il costo del lavoro (e quello dei servizi) in relazione al fatturato, e sono state riportate nel documento quelle realtà in cui tali rapporti discostano significativamente dalle mediane di settore. Tali situazioni saranno, in una fase successiva, da

²¹⁵ Si veda l'accordo di programma del 4 febbraio 2020 siglato tra Assosistema Confindustria, Filctem Cgil, Femca Cisl e Uiltec Uil.

²¹⁶ Comunicato Stampa congiunto tra Assosistema Confindustria, Filctem Cgil, Femca Cisl e Uiltec Uil del 4 novembre 2021. A tal riguardo, si veda anche R. SCHIAVO, *Operativo l'accordo di programma contro il dumping contrattuale e la concorrenza sleale nel settore delle lavanderie industriali*, in Bollettino ADAPT 8 novembre 2021, n. 39, nel quale vengono riportati ulteriori elementi riguardanti la prima fase attuativa dell'accordo.

portare all'attenzione degli organi territoriali preposti al controllo.

Similmente, nel settore del *food delivery*²¹⁷ – attraverso il protocollo sperimentale contro il caporalato, l'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo – le parti hanno istituito un organismo di garanzia che valuti i dati anomali delle imprese, e, al superamento di certe «soglie di allarme», approfondisca e segnali quanto emerso alla Procura della Repubblica. In questa attività, è previsto il coinvolgimento delle imprese stesse, che comunicano i dati anomali all'organismo, nelle modalità indicate da un documento tecnico da approvare. Oltre a ciò, le aziende associate ad Assodelivery si impegnano a non ricorrere a società terze al fine di proporre la consegna degli ordini tramite piattaforme digitali. Nel frattempo, si procederà con la creazione di un albo nazionale di società autorizzate a cui fare ricorso, che posseggano i necessari requisiti di onorabilità e legalità, anche attraverso il supporto degli organismi di vigilanza in capo alle aziende ai sensi del d.lgs. n. 231/2001. Inoltre, nelle attività di segnalazione è previsto il coinvolgimento degli stessi lavoratori, che dovranno farsi portavoce – personalmente o tramite la loro società – di eventuali condotte anomale o potenzialmente illegali.

4.2.5. La necessità di un accordo intersettoriale di filiera

La filiera produttiva è caratterizzata di per sé dall'interconnessione tra soggetti economici diversi che condividono lo stesso processo produttivo, dedicandosi ognuno ad una specifica fase di esso, costituendo un ambito nel quale coesistono molteplici rapporti di lavoro che, seppur riconducibili a datori di lavoro diversi, creano un unico substrato organizzativo sul quale si regge l'intera filiera²¹⁸.

²¹⁷ Accordo siglato tra Assodelivery, Cgil, Cisl e Uil il 24 marzo 2021.

²¹⁸ Si veda V. BAVARO, S. LAFORGIA, *Contrattazione collettiva e "prossimità*

Viene in tal modo istituita una «prossimità organizzativa» tra imprese dove il concetto di *prossimità* non rappresenta una vicinanza geografica bensì dell'organizzazione²¹⁹, che spiega e legittima la determinazione di norme comuni sull'organizzazione del lavoro per i soggetti che ne sono coinvolti²²⁰.

La frammentazione produttiva generata dai processi di esternalizzazione può essere regolata da parte delle organizzazioni sociali (come visto precedentemente, attraverso le clausole sociali).

Abbiamo, infatti, notato come la contrattazione collettiva sia stata in grado di gestire i rapporti tra l'impresa committente e quella appaltatrice; parimenti, la contrattazione si è occupata anche della gestione dei sistemi di subappalto, pubblici e privati, dei cambi di appalto, delle modalità di informazione alle rappresentanze sindacali aziendali e territoriali, del tema della garanzia dei trattamenti economici e normativi da riconoscere ai lavoratori rientranti nella catena e nel processo produttivo, e così via.

Difatto, ciò è già stato oggetto degli obiettivi che si sono poste le confederazioni sindacali di Cgil, Cisl e Uil nel 2008, con lo scopo di dispiegare una molteplicità di forme contrattuali al secondo livello, tra cui la filiera, il distretto, il sito²²¹.

Oltre al secondo livello – territoriale o aziendale – anche al livello settoriale le associazioni di categoria e le federazioni sindacali hanno preso degli impegni congiunti. Per riportare un esempio, il 15 febbraio 2021, le parti

delle imprese”. *La struttura del contratto collettivo di filiera, distretto, rete d'impresa*, in *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa: scelte organizzative e diritto del lavoro*, a cura di M. T. CARINCI, Giuffrè Editore, 2015.

²¹⁹ P. COSTA, *Riflessioni su alcuni aspetti teorici della territorialità*, Costituzionalismo.it, 2013.

²²⁰ Si veda R. SCHIAVO, *La funzione della contrattazione collettiva nelle catene produttive nazionali: la necessità di un patto di filiera*, in LDE, 2021, n. 2.

²²¹ Si veda il documento di CGIL, CISL e UIL, del 7 maggio 2008, dal titolo *Linee di riforma della struttura della contrattazione*.

sottoscriventi il CCNL delle aziende editrici e stampatrici di giornali quotidiani ed agenzie di stampa – Fieg, Asig e Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil – hanno istituito una commissione per arrivare alla definizione di un patto di filiera.

Ad oggi, a distanza di anni, non è ancora rinvenibile alcun patto di filiera in Italia. Sarebbe utile pensare un metodo in modo tale che la contrattazione collettiva riesca a costruire un patto di filiera.

A differenza delle clausole sociali c.d. “contrattuali”, analizzate precedentemente, è bene che ciò avvenga con un adeguato grado di efficacia vincolante per le parti applicanti il CCNL, sebbene, interessando talvolta rapporti di lavoro di aziende terze, nei cambi di appalto, ciò andrà fatto in modo da regolare una molteplicità di imprese e di settori produttivi diversi²²².

La difficoltà principale è individuare la forma che tale accordo deve avere. Riguardando imprese che operano in aree produttive differenti, che, dunque, applicano contratti collettivi diversi. Oltre alla libertà di applicazione del contratto collettivo, già vista, in molti casi le imprese della filiera sono anche associate alle organizzazioni datoriali di categoria, che applicano contratti collettivi differenti. Anche dal lato dei lavoratori, i lavoratori facenti parte della filiera sono iscritti a federazioni sindacali di categorie diverse.

Il nodo da sciogliere risulta essere l’unità negoziale. Ovvero, il bacino di imprese ai quali si vogliono applicare tali accordi.

Il perimetro non può essere facilmente definito dal legislatore, considerate le veloci trasformazioni del mercato, benché con il coinvolgimento delle parti sociali.

²²² Una proposta di patto di filiera, che ripercorro ed analizzo anche nel presente testo, è presente nel mio scritto R. SCHIAVO, *La funzione della contrattazione collettiva nelle catene produttive nazionali: la necessità di un patto di filiera*, in LDE, 2021, n. 2.

Dovranno essere le associazioni sindacali e datoriali che dovrebbero sottoscrivere gli accordi.

A tal riguardo, Bavaro e Laforgia²²³ hanno promosso due modelli per definire la c.d. *prossimità organizzativa*, per intendere quel fenomeno di frammentazione della produzione ma su catene corte²²⁴. Innanzitutto, i due autori propongono la sottoscrizione di un accordo interconfederale. Resta inteso che, tale tipologia di accordo non è immediatamente vincolante per le imprese che applicano CCNL all'interno del perimetro confederale. Per esserlo, è necessario che la contrattazione collettiva nazionale di categoria adotti tale accordo. Ciò potrebbe avvenire anche senza la sottoscrizione di un accordo confederale, che è in grado di fornire un "quadro" e un indirizzo alla contrattazione collettiva.

Allora, per superare tale ostacolo, i due autori promuovono, come seconda ipotesi, la contrattazione di prossimità "intercategoriale". Nello specifico, si intende un contratto collettivo sottoscritto tra associazioni sindacali territoriali delle categorie coinvolte nella catena, con un'efficacia pari a quella di un contratto territoriale di secondo livello, definito su più aree. In tal caso, la difficoltà principale risulta essere la differenza tra territori, differenti e lontani. Inoltre, le associazioni territoriali da coinvolgere sono numerose. Ciò non semplifica il raggiungimento dell'accordo.

A queste due possibili ipotesi di soluzione, se ne potrebbe affiancare un'altra, ovvero quella di avviare un negoziato tra associazioni datoriali e sindacali che firmano diversi CCNL, facenti parte o meno della stessa confederazione, operanti all'interno di una specifica filiera produttiva.

Per garantire un adeguato grado di efficacia vincolante dell'accordo, e per

²²³ Sempre V. BAVARO, S. LAFORGIA, *Contrattazione collettiva e "prossimità delle imprese"*. *La struttura del contratto collettivo di filiera, distretto, rete d'impresa*, in *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa: scelte organizzative e diritto del lavoro*, a cura di M.T. Carinci, Giuffrè Editore, 2015.

²²⁴ In tal caso, non ragioniamo su catene "corte" ma catene all'interno dei confini nazionali.

superare il problema delle dislocazioni a livello territoriale e dell'elevato numero di soggetti negoziali coinvolti, la soluzione potrebbe prospettarsi in una contrattazione collettiva, di livello nazionale, interconfederale e di filiera.

Il livello nazionale garantisce l'applicabilità (e non l'applicazione) in tutto il territorio nazionale, visto che, la frammentazione produttiva è un fenomeno non più di distretto ma di livello quantomeno nazionale.

L'accordo necessita, poi, di essere sottoscritto da tutte le organizzazioni datoriali e sindacali appartenenti alla medesima filiera.

Questa potrebbe essere la difficoltà maggiore che si potrebbe incontrare; soprattutto perché le associazioni sottoscrittenti non necessariamente fanno parte della stessa confederazione che, dunque, potrebbe comportare problematiche anche di tipo politico, in assenza di un criterio di misurazione della rappresentatività datoriale che "certifichi" chi dovrebbe negoziare tali accordi.

Infatti, un altro aspetto critico connesso al precedente, è l'individuazione del perimetro contrattuale. Il rischio è quello che il contratto si applichi in maniera generalizzata a tutte le attività individuate nella sfera di applicazione dei CCNL sottoscritti dalle organizzazioni datoriali firmatarie dell'accordo di filiera.

Una soluzione potrebbe essere quella di perimetrare l'accordo su determinate lavorazioni. A titolo esemplificativo, il rinnovo dei metalmeccanici del 5 febbraio 2021 ha previsto (all'articolo 10) che la clausola sociale nei contratti pubblici si applicasse esclusivamente all'installazione degli impianti tecnologici, dei servizi di efficienza energetica e del facility management, circoscrivendo in tal modo il perimetro di azione del disposto contrattuale e lasciando inalterati i rapporti negoziali privatistici inerenti altre filiere.

Per riportare un esempio, prendendo di riferimento il settore della

ristorazione, le organizzazioni sindacali e datoriali firmatarie dei CCNL applicati nel settore potrebbero sottoscrivere un patto, individuando solo per alcuni processi (es. il trasporto), una disciplina speciale. In tal modo, non necessariamente tutte le attività della ristorazione devono essere disciplinate nel patto. Per quanto riguarda i contenuti dell'accordo, i contratti collettivi che regolano i processi di appalto sopra analizzati offrono già degli ottimi spunti da cui partire per regolamentare la filiera. Un elemento essenziale da inserire nel patto di filiera potrebbe essere il vincolo per le imprese appaltatrici di applicare il CCNL del settore merceologico sottoscritto dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Inoltre, nel caso in cui l'appalto venga affidato a società cooperative, la cooperativa va vincolata ad assicurare ai soci medesimi un trattamento economico e normativo equivalente a quello previsto dai contratti *leader* della categoria annessa all'attività oggetto dell'appalto, rafforzando quanto già previsto all'art. 7, comma 4, DL 248/2007, convertito il L. 31/2008.

Un tema oggetto di discussione potrebbe essere violazione del principio di libertà sindacale per le aziende applicanti i CCNL e tenute ad attuare l'accordo. Ciò potrebbe essere risolto recependo (o inserendo come allegato) da parte di ogni CCNL l'accordo di filiera. Inoltre, l'assenza di meccanismi estensivi dell'efficacia dei contratti collettivi, nel rispetto del principio costituzionalmente garantito della libertà sindacale all'articolo 39 Cost., «*non preclude tuttavia la possibilità per le parti di stabilire, pattiziamente, sotto sistemi di filiera, dei vincoli che rassettino anzitutto il sistema interno evitando fenomeni di «shopping contrattuale» dentro la catena del valore*»²²⁵.

Il fine ultimo è quello di rendere omogenee le regole che gestiscono una filiera intera, oggi sottomessa a logiche concorrenziali in cui il pluralismo

²²⁵ Si veda R. SCHIAVO, *La funzione della contrattazione collettiva nelle catene produttive nazionali: la necessità di un patto di filiera*, in LDE, 2021, n. 2, p. 21.

contrattuale (e non sindacale) ne ha compromesso il ruolo della contrattazione collettiva. Inoltre, l'accordo di filiera non aggiunge obblighi e tutele in forma generalizzata per la complessità dei lavoratori del settore se viene correttamente inquadrato per specifiche attività.

Resta ovvio che tale modello funziona solo a cascata, ovvero l'obbligo sussiste tra il committente e le aziende a cui esso affida i lavori. Pertanto, prendendo di nuovo l'esempio della filiera delle strutture ricettive, se ad applicare il CCNL rientrante nel patto di filiera è l'albergo, la parte componente più alta della catena, gli obblighi interessano, a caduta, tutte le imprese ad esso sottostanti. Qualora invece l'albergo applichi un CCNL diverso da quelli rientranti nel patto di filiera, ma l'azienda appaltatrice che, ad esempio, offre servizio di *catering* ne applichi uno rientrante, in tal caso solo quest'ultima e le aziende a cui essa affida i lavori (es. i servizi di trasporto) saranno vincolate al rispetto dell'accordo.

In conclusione, la finalità di un accordo intersettoriale nazionale di filiera sarebbe quella di armonizzare le regole che muovono un mercato del lavoro sempre più terziarizzato, reticolato e frammentato sia nei processi che nel sistema di relazioni industriali, che potrebbe ritrovare un suo ordine basato su catene del valore nazionali. Qualora tutti gli attori sociali decidessero di impegnarsi per far sì che questo avvenga.

CAPITOLO V: IL CASO DELLE LAVANDERIE INDUSTRIALI

5.1. Introduzione

Un caso studio di *dumping* contrattuale e delle azioni di contrasto messe in atto dalle organizzazioni sindacali e datoriali, è rinvenibile nel settore delle lavanderie industriali.

Il settore è caratterizzato da forme di *dumping* contrattuale “di prossimità”, e non è invece soggetto a *dumping* sociale derivante dalle esternalizzazioni come settori non troppo distanti (ad esempio, il caso del settore tessile-abbigliamento), per le sue caratteristiche intrinseche. Il servizio offerto – come vedremo – non è un servizio delocalizzabile, considerato che il 90% delle commesse si svolge nell’arco di 100 chilometri dallo stabilimento.

Il settore ha la peculiarità di essere caratterizzato da un processo di tipo industriale svolgendo però dei servizi per le imprese. Imprese che operano sia nel settore sanitario e socioassistenziale (ospedali, case di cura, case di riposo, RSA, ecc.), sia nel settore turistico-alberghiero e della ristorazione, come vedremo di seguito.

L’organizzazione delle imprese è di tipo industriale con processi produttivi che presentano una elevata intensità di capitale e utilizzano macchinari fortemente automatizzati. Soltanto le fasi di movimentazione dei dispositivi trattati e di controllo qualità presentano una elevata intensità di lavoro²²⁶.

Decenni fa, le lavanderie industriali non esistevano: esse non sono nate

²²⁶ Con riferimento alla strutturazione del settore e all’articolazione del ciclo produttivo, si veda EBLI, *Osservatorio sulle lavanderie industriali*, Primo rapporto, 20 giugno 2006; A. BRUSCO, A. MENICOCCHI, F. R. MIGNACCA, F. VENANZETTI, *I rischi lavorativi nelle lavanderie industriali*, in RIMP, 2011, fasc. 2. Si veda infine il progetto di ricerca finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 2178, a cura di M. GIOVANNONE, F. PASQUINI, dal titolo *I sistemi di qualificazione delle imprese*.

insieme ai loro clienti bensì ogni struttura (ad esempio, un albergo) deteneva il reparto lavanderia per sé o si avvaleva dei servizi svolti dalle piccole botteghe artigiane.

La suddetta dicotomia nata tra settore industria e servizi determina un equilibrio secondo cui le dinamiche organizzative interne sono di tipo industriale – es. la presenza di stabilimenti produttivi, reparti, netta separazione tra operai e impiegati, ecc. – mentre il mercato esterno con cui interloquisce l'azienda ha tutte le peculiarità del settore dei servizi²²⁷.

Negli ultimi anni, nel settore turistico, l'avvento di nuove strutture più smart – quali B&B, affittacamere, ecc. – e l'utilizzo di siti di comparazione dei prezzi, ha portato ad un netto calo dei margini di profitto delle strutture ricettive. Pertanto, gli hotel hanno dovuto ridimensionare alcuni costi, mantenendo tuttavia alti gli standard di qualità. La ricerca del prezzo vantaggioso ha avuto ricadute sui propri *partner* commerciali generando una corsa al ribasso nei prezzi dei servizi.

Dinamiche che hanno avuto una ricaduta nelle lavanderie industriali che offrono un servizio strettamente influenzato dal mercato dei loro clienti. Ciò ha messo in atto un complesso sistema di concorrenza sleale da parte di alcuni imprenditori che, per restare sul mercato, e considerato che il servizio di biancheria non è un servizio delocalizzabile, hanno iniziato a

²²⁷ La collocazione del settore al capitolo 96 della classificazione ATECO fa sì che il settore si trovi inserito tra i servizi alle famiglie, assieme ad attività come le lavasecco, i barbieri e le palestre per il fitness. Invece, attività economiche affini a quelle svolte dalle imprese del settore, che realizzano cioè trasformazioni di natura chimica su supporti tessili, quali ad esempio quelle dei finissaggi tessili, sono collocate al capitolo 17 della classificazione ATECO, nell'ambito delle attività industriali manifatturiere. I dati emersi dall'attività condotta dall'*Osservatorio sulle lavanderie industriali* (nota precedente) confermano la natura industriale delle imprese che, pur realizzando principalmente un servizio destinato ad altre imprese, hanno una dimensione media e una struttura occupazionale totalmente estranee ai parametri tipici delle attività dei servizi e assimilabili, invece, ai parametri delle imprese industriali e manifatturiere.

ridurre i costi, a partire da quello del lavoro, allargando il proprio raggio di azione e cercando commesse anche fuori il proprio territorio provinciale/regionale²²⁸.

Ciò ha ingenerato una costante ricerca sul *mercato* di metodi volti alla disapplicazione del contratto *leader* verso i propri lavoratori²²⁹ che va ad aggiungere al mancato rispetto delle norme di salute e sicurezza dei lavoratori²³⁰, nonché al mancato rispetto della normativa tecnica in tema di sicurezza igienica dei prodotti lavorati²³¹.

Lo «shopping contrattuale» viene incentivato anche dai nuovi soggetti sindacali e dai loro consulenti presentando agli imprenditori del settore la nuova offerta vantaggiosa presente sul mercato. A questo fenomeno si affiancano altri tipi di *dumping* contrattuale, ad esempio l'applicazione di

²²⁸ Il raggio di azione di una lavanderia industriale si aggira massimo a 80-100 chilometri. L'allargamento che si sta diffondendo nel raggio di azione è derivante dall'abbassamento dei costi, a partire da quello del lavoro, che permette di compensare i maggiori costi di trasporto nonché della gestione di ritiro e consegna della biancheria derivanti dall'estensione dell'area di competenza della lavanderia industriale. Ciò ingenera una maggiore concorrenza negli appalti pubblici e privati derivanti dalla capacità delle lavanderie di coprire più aree territoriali.

²²⁹ Le imprese operanti nel settore da sempre applicano il contratto stipulato tra Assosistema Confindustria (ex AUIL) e le organizzazioni sindacali di categoria Femca-Cisl, Filctem-Cgil e Uiltec-Uil²²⁹. Dal 2019, a questo contratto se ne sono affiancati altri, stipulati da diversi soggetti sindacali, che agiscono nello stesso campo di applicazione, che prevedono gli stessi minimi tabellari, a cui si affiancano un insieme di molteplici trattamenti economici e normativi nettamente inferiori²²⁹ dando luogo ad un contratto nettamente più vantaggioso.

²³⁰ Vedi protocollo "Linee guida per la applicazione del protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, con specifico riferimento alle lavanderie industriali operanti nel settore turistico-alberghiero e della ristorazione" volto a definire standard minimi solo per le lavanderie industriali operanti nel turismo a causa delle molteplici segnalazioni di intervento e di mancato rispetto delle normativa ricevute da parte sindacale.

²³¹ M. GIOVANNONE, F. PASQUINI (a cura di), *I sistemi di qualificazione delle imprese*, University ADAPT Press, 2016.

altri CCNL afferenti ad altri comparti produttivi²³², la somministrazione fraudolenta di manodopera e il ricorso a cooperative spurie.

In aggiunta, in alcune regioni si sconta il prezzo più basso di servizi svolti da imprese straniere che operano anche sul territorio italiano. Il problema del servizio logistico e, dunque, della prossimità ha fatto sì che questo fenomeno si sviluppi solo nelle aree intorno al confine italiano. Ad esempio, sono presenti lavanderie industriali con sede in Slovenia, a pochi chilometri dal confine, che svolgono i loro servizi di noleggio, lavaggio, ritiro e consegna della biancheria anche nella regione Friuli-Venezia Giulia. Queste le ragioni che hanno portato imprese e sindacati a fare fronte comune per contrastare l'espandersi di tali fenomeni distorsivi di un sistema di relazioni industriali e di rappresentanza sindacale che si pone alla base di un paese democratico²³³.

Le lavanderie industriali sono organizzazioni di tipo industriale che però offrono un servizio. Un'industria è ogni combinazione di attività indipendenti (imprese) che diviene rilevante quando si studia il comportamento di ognuna di tali attività²³⁴, dunque l'industria consiste in un insieme di imprese che utilizzano tecnologie di processo sufficientemente simili e che possiedono un *background* di esperienza e conoscenza sufficientemente simile da far sì che ognuna di esse possa produrre un particolare prodotto, qualora ciò risulti conveniente.

Anche secondo la classificazione di Keith Pavitt del 1984, il settore tessile è un settore che fa parte di quelli tradizionali (cosiddetti *supplier dominated*,

²³² Nello specifico, si nota una applicazione notevole del CCNL multiservizi e del CCNL lavanderie artigiane.

²³³ La clausola sociale inserita nel CCNL in data maggio 2017 è stato il primo intervento formale per il contrasto al dumping (si veda M. DI GREGORIO, *Il rinnovo del CCNL Assosistema: una clausola sociale per gli appalti del settore*, Bollettino ADAPT, 2017). A ciò si aggiunge l'accordo di programma sul dumping sottoscritto in data 4 febbraio 2020 in fase di definizione per la piena attuazione.

²³⁴ P. W. S. ANDREWS, *Manufacturing Business*, Macmillan, London, 2019.

ovvero dominati dai fornitori). Per questi l'innovazione viene spesso ricercata all'esterno (ad esempio da chi produce macchinari tessili) e il suo obiettivo è quello di riduzione dei costi²³⁵.

Inoltre, il *dumping* contrattuale, nel settore delle lavanderie industriali, si è sviluppato proprio perché per le imprese del settore la localizzazione geografica e, dunque, la prossimità con la propria clientela è un fattore competitivo molto importante. Per tali ragioni, esse non possono approfittare delle differenze di costo del lavoro tra diversi ordinamenti nazionali, agevolandosi in tal modo di quelle già presenti nel territorio nazionale per le ragioni sopra esposte. Meno del 20% delle imprese ritiene infatti che la prossimità geografica non sia determinante nel rapporto con i clienti. Per un terzo (35%) delle imprese tutti i clienti si trovano a meno di 100 chilometri dalla sede operativa dell'azienda e per il 90% delle imprese la maggior parte dei clienti si trova entro i 100 chilometri.

L'importanza della vicinanza al cliente deriva dal fatto che la logistica, e in particolare le attività di trasporto sporco/pulito, rappresenta una componente importante del servizio, i cui costi crescono proporzionalmente alla distanza dal cliente. La maggior parte delle imprese (l'86%) opera con un solo impianto produttivo e, tra le imprese con più di un impianto produttivo, la localizzazione supera l'orizzonte di una singola regione per meno di un'impresa su cinque. L'importanza della vicinanza al cliente e la quasi assenza di imprese che abbiano localizzazioni produttive in più di una regione, fanno sì che la grande maggioranza delle stesse mantenga una marcata focalizzazione su un mercato locale o al massimo regionale. Tuttavia, anche imprese monolocalizzate, ma specializzate in lavorazioni di nicchia (trattamenti speciali o per tessili speciali), possono avere mercati di riferimento geograficamente più ampi. Da queste caratteristiche deriva

²³⁵ K. PAVITT, *Sectoral Patterns of Technical Change: Towards a Taxonomy and a Theory*, Research Policy, 1984, n. 13, pp.343-373.

anche una scarsa propensione delle imprese a ricercare clienti all'estero.

5.2. Il mercato delle lavanderie industriali

Il settore delle lavanderie industriali comprende quasi 600 imprese con una occupazione complessiva di 15mila addetti¹ e un fatturato di 1,3 miliardi di euro. Il fatturato per addetto è pari, quindi, a circa 87 mila euro²³⁶.

Esse, operanti sotto il codice Ateco 96.01.10, offrono servizi per differenti comparti, attraverso un'organizzazione produttiva di carattere industriale, soprattutto per quello turistico-alberghiero e della ristorazione e per il comparto sanitario e socio-assistenziale pubblico e privato.

Nonostante, come vedremo di seguito, la struttura delle imprese e l'organizzazione sono industriali, secondo ISTAT, il settore delle lavanderie industriali viene definito all'interno della classificazione ATECO 96, che sembrerebbe una palese incongruenza rispetto all'attività esercitata²³⁷.

Così collocato, il settore si trova, infatti, inserito tra i servizi alle famiglie, assieme ad attività come le lavasecco, i barbieri e le palestre per il fitness. Invece, attività economiche affini a quelle svolte dalle imprese del settore, che realizzano cioè trasformazioni di natura chimica su supporti tessili, quali ad esempio quelle dei finissaggi tessili, sono collocate al capitolo 17 della classificazione ATECO, nell'ambito delle attività industriali manifatturiere.

Le lavanderie industriali si confermano, invece, aventi natura industriale delle imprese che, pur realizzando principalmente un servizio destinato ad altre imprese, hanno una dimensione media e una struttura occupazionale

²³⁶ EBLI, *Osservatorio sulle lavanderie industriali*, Primo rapporto, 20 giugno 2006.

²³⁷ Si veda *I sistemi di qualificazione delle imprese*, Progetto di ricerca n. 2178, finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, p. 26.

totalmente estranee ai parametri tipici delle attività dei servizi e assimilabili, invece, ai parametri delle imprese industriali e manifatturiere²³⁸.

Diversamente dalla classificazione ufficiale delle attività economiche (ATECO), i dati sulla dimensione media delle imprese collocano tipologicamente il settore tra le attività industriali piuttosto che tra le attività di servizi le quali presentano caratteristiche dimensionali del tutto diverse. Una minoranza delle imprese è plurilocalizzata; il settore conta, infatti, anche imprese con più unità produttive e la dimensione media per unità produttiva è leggermente inferiore alla dimensione media per impresa, pari a 22 addetti per unità produttiva.

I due mercati di maggior dimensione sono il settore sanitario-assistenziale, per un totale di 630 milioni di euro, e il settore alberghiero-turistico, per un totale di 500 milioni di euro - dato che non comprende i servizi per le imprese di ristorazione. I servizi di lavaggio e ricondizionamento degli abiti da lavoro, con un fatturato di circa 150 milioni di Euro, rappresentano invece il mercato con le più consistenti potenzialità di crescita.

Oltre la metà delle imprese ha la forma giuridica della società di capitale (Srl e SpA). Nonostante il 35% delle imprese nel settore sia rappresentato da micro-imprese, le imprese con la tipologia giuridica dell'impresa individuale sono solo il 13% con una quota di occupazione del 5,5%.

La metà degli addetti lavora presso stabilimenti localizzati in Nord Italia. La quota di addetti localizzata al Sud è poco al di sotto del 20%.

L'attività è fortemente concentrata territorialmente, principalmente in Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio, Veneto e Toscana. La concentrazione in queste cinque regioni pesa per quasi il 60% del totale nazionale. La Lombardia è la prima regione per presenza sia di imprese sia di addetti, con una quota sul totale nazionale del 15% per gli addetti e del 16,4% per le

²³⁸ si veda, EBLI, *Osservatorio sulle lavanderie industriali*, Primo rapporto, citato in *I sistemi di qualificazione delle imprese*, Progetto di ricerca n. 2178, finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

unità locali. La dimensione media delle unità produttive è più alta al Nord (25 addetti) che al Sud (18 addetti).

Nel Sud le regioni dove esiste un insediamento significativo sono la Campania e l'Abruzzo. In queste due aree si localizza oltre il 10% del settore che corrisponde a metà dell'intera industria delle lavanderie presente nelle regioni del Meridione. La presenza del settore è particolarmente bassa in Puglia (solo il 2,3% degli addetti), regione dove si trova il 6% di tutti i posti letto del Sistema Sanitario Nazionale e il 3,3% di quelli alberghieri. La concentrazione delle imprese è particolarmente elevata nelle vicinanze dei grandi centri urbani: Milano, Roma, Napoli, Firenze, Bologna (Figura 7), anche in conseguenza del fatto che nei grandi agglomerati urbani si concentrano molte strutture ospedaliere e alberghiere.

5.2.1. Concorrenza nel settore e certificazioni

Le aziende del settore hanno un sistema di certificazioni plurime quali ad esempio ISO 9001, relativa al sistema di gestione per la qualità di tutte le attività svolte, e ISO 14001, relativa al sistema di gestione ambientale²³⁹.

Il livello di concorrenza nel settore della sanificazione del lavanolo risulta alto a causa della presenza di numerosi operatori, soprattutto nell'area sanitaria e alberghiero-ristorativa. Invece, nell'ambito della sterilizzazione dello strumentario chirurgico e in quello dei dispositivi di protezione individuale, il numero dei competitor è più contenuto e, di conseguenza, anche la concorrenza.

La concorrenza si basa in particolare su:

- politiche di prezzo;
- caratteristiche qualitative dei servizi erogati in alcuni segmenti di

²³⁹ Informazioni ricevute internamente dalla banca dati di Cerved SpA nel mese di maggio 2021.

domanda (DPI, sterilizzazione, servizi integrati per la Sanità).

Le prime quattro aziende/gruppi detengono nel 2020 una quota del 40,8% (31,9% nel 2019). Il livello di concentrazione è più elevato nell'area Sanità dove le Top 4 raggiungono il 58,1% e sale a 85% nel segmento Sterilizzazione Strumenti chirurgici²⁴⁰.

Riguardo al potere negoziale dei clienti, la presenza di gare d'appalto rende medio il potere dei clienti rappresentati dalle strutture pubbliche. È minore, ma crescente nel privato per la debolezza della domanda.

Le barriere all'ingresso si mantengono medio-alte nella P.A. e nei servizi specializzati per industria e sanità e dipendono da:

- capacità finanziaria e gestionale;
- *know how* tecnologico;
- organizzazione aziendale.

Sono basse invece per i servizi di lavanderia rivolti ai clienti di piccole e medie dimensioni dei settori Alberghiero/Ristorazione e Industria/Collettività.

L'ingresso di nuovi competitor riguarda in particolare l'area Alberghiero/Ristorazione e Industria/Collettività, relativamente ai servizi a minor valore aggiunto rivolti a clienti di piccola e media dimensione.

La presenza di prodotti monouso rappresenta un'alternativa potenziale sia nella Ristorazione che nella Sanità.

Infine, le certificazioni (in particolare quelle relative a qualità, ambiente, sicurezza) ricoprono un ruolo importante per gli operatori del settore poiché valorizzano l'immagine aziendale e rappresentano, talvolta, una condizione necessaria per operare in alcuni mercati (Pubblica Amministrazione, Sanità, ecc.).

Una delle certificazioni più diffuse nel settore è la UNI/EN 14065, riguardante il controllo della biocontaminazione. Nell specifico, si tratta di

²⁴⁰ Anche tali informazioni sono state reperite dalla banca dati di Cerved SpA.

una norma che garantisce un alto livello di qualità microbiologica del tessile sanificato e si basa sul sistema RABC. Nel settore delle lavanderie industriali, tale sistema è molto diffuso e garantisce qualità microbiologica durante tutto il processo di sanificazione.

Un'altra importante e recente innovazione nel settore è rappresentata dall'introduzione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) per i servizi di lavaggio e noleggio dei tessuti²⁴¹. Tale sistema è utile nelle gare d'appalto dove le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei CAM²⁴².

Anche in materia di qualificazione delle imprese, il legislatore²⁴³, ha indicato, tra i settori in cui avviare le prime sperimentazioni del sistema di qualificazione delle imprese, oltre al settore dell'edilizia, anche il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico²⁴⁴.

5.2.2. L'attività delle lavanderie industriali

L'attività più tradizionale delle lavanderie industriali è costituita da lavaggio, ricondizionamento e sterilizzazione di materiali tessili (biancheria da tavola, da letto e da bagno, abbigliamento da lavoro, materassi ed altri accessori) di proprietà dei clienti. Oggi, tuttavia, sono poche le imprese (il 6,5%, poco più di una su venti) che offrono esclusivamente questo tipo di servizio. Oltre al lavaggio di dispositivi e capi di terzi, l'attività delle

²⁴¹ Con Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 09/12/2020, pubblicato nella G.U. del 04/01/2021, n. 2.

²⁴² Art. 34 del Codice appalti (d.lgs. n. 18/04/2016, n. 50).

²⁴³ D.lgs. n. 106/2009, modificando l'art. 27, comma 1 del d.lgs. n. 81/2008.

²⁴⁴ Per approfondimenti, si veda il Capitolo II, *Focus: il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico*, in *I sistemi di qualificazione delle imprese*, Progetto di ricerca n. 2178, finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

imprese del settore si compone oggi di molti servizi.

Le attività delle lavanderie industriali si possono distinguere sotto quattro macroaree.

Servizi di lavanolo. Lavaggio e noleggio di biancheria piana (lenzuola, traverse, coperte), biancheria confezionata (camici, divise per il personale sanitario), materasseria e cuscini. Gli articoli tessili noleggiati al cliente vengono ritirati e ricondizionati (lavaggio, essiccazione, stiratura, piegatura) nelle lavanderie industriali della società prima di essere riconsegnati e distribuiti ai reparti e al personale tramite l'erogazione dei servizi di guardaroba e di logistica distributiva.

Sterilizzazione tessili. Sterilizzazione di tessuti per l'attività chirurgica: teli, camici, kit e set procedurali, oltre a parti accessorie in materiale monouso. I tessuti, una volta utilizzati, vengono ritirati, ricondizionati, sottoposti a processo di sterilizzazione e riconsegnati alle sale operatorie per un nuovo utilizzo. La sterilizzazione avviene in centrali annesse ai siti produttivi di lavanderia.

Sterilizzazione e noleggio dei dispositivi medici. Gestione centrali di sterilizzazione con erogazione di servizi di lavaggio, confezionamento e sterilizzazione di strumentario chirurgico ed accessori per sale operatorie. La sterilizzazione dei dispositivi medici (strumentario chirurgico, set procedurali, ecc.) è un servizio con alto valore aggiunto e alta innovazione tecnologica.

Un quarto delle imprese eroga tutte le tipologie di servizi indicati, oltre il 60% ne realizza almeno tre, il 16% oltre a quelli indicati nel questionario offre anche altre tipologie di servizi. Nella categoria «Altri servizi» vi sono soprattutto quelli destinati agli istituti di cura: la gestione della sterilizzazione di ferri chirurgici, la fornitura di articoli sterili monouso, la gestione della materasseria (in particolare di quella speciale), la presenza diretta presso l'ente per la gestione del guardaroba, la vendita di prodotti di

pulizia.

Il lavaggio dei dispositivi di terzi è realizzato da 3/4 delle imprese (74%), ma rappresenta complessivamente solo l'11% del fatturato totale: si può considerare un completamento dell'attività di lavanolo contribuendo, per il 6,5% delle aziende, a più del 30% del fatturato. Il lavanolo è l'attività più diffusa. È realizzata da quasi tutte le imprese (94%) e costituisce la componente principale del giro d'affari: per i 2/3 delle imprese, infatti, contribuisce almeno all'80 % del giro d'affari e conta in media per il 76%.

I servizi di trasporto, gestione della biancheria presso il cliente e sterilizzazione rappresentano, ciascuno circa il 3% del fatturato totale. Solo un numero limitato di aziende (il 16%) svolge tutte le tre tipologie di servizio.

La sterilizzazione, realizzata da quasi il 40% delle imprese, è considerata tra le attività principali da coloro che operano con il sistema ospedaliero, anche se non supera il 10% del loro fatturato. Il trasporto (sporco-pulito) viene svolto dai 2/3 delle imprese e la logistica presso il cliente da oltre 1/3.

Il trasporto contribuisce maggiormente al fatturato di coloro che operano sul mercato del turismo. La logistica presso il cliente è un'importante attività soprattutto per le aziende che operano sul mercato della sanità e può rappresentare anche il 20-30% del giro d'affari.

Attività diverse sono realizzate dal 16% delle imprese e contano per circa il 4% del fatturato del settore. Si tratta di attività strettamente connesse a quelle precedenti, come ad esempio: vendita di prodotti per pulizia, fornitura di attrezzature, lavaggio di capi in pelle, gestione del guardaroba e della materasseria presso i clienti.

5.2.3. I mercati di riferimento

I clienti delle lavanderie industriali sono delle imprese dei servizi (turismo,

sanità, assistenza, comunità, esercito, etc.), del commercio e dell'industria, che affidano all'esterno il servizio allo scopo di concentrare le risorse sugli obiettivi principali della loro attività: la cura per gli ospedali, l'ospitalità per gli alberghi, l'attività produttiva o di vendita per le imprese manifatturiere e del commercio. Affidando all'esterno il lavaggio della biancheria, il cliente risolve una serie di problematiche che fanno riferimento soprattutto all'impiego di personale dedicato a tali funzioni, alla dotazione di macchinari e spazi specifici, alle garanzie igieniche e funzionali dei risultati. L'evoluzione del mercato (ampliamento della gamma dei servizi offerti, consolidamento dimensionale delle imprese) ha reso più sofisticato anche il rapporto con i clienti, che da semplice subfornitura di un servizio si è andato trasformando nell'offerta di una gamma di soluzioni caratterizzata da un maggior apporto progettuale e propositivo da parte delle imprese fornitrici.

I settori di riferimento sono principalmente tre.

Turismo e ristorazione. Il settore cliente più importante è quello degli alberghi. Vengono tuttavia forniti dati e informazioni anche sugli altri settori della ricettività turistica non alberghiera (villaggi, campeggi, B&B, agroturismi) che non possono essere tralasciati, se non altro per la forte crescita (anche a spese del settore alberghiero) che li ha caratterizzati negli ultimi anni. La ristorazione (ristoranti, pizzerie, ecc.) costituisce, sopra certe dimensioni degli esercizi, un mercato importante per quanto riguarda il trattamento e la gestione della biancheria da tavola e da cucina e degli stessi abiti da lavoro.

Sanità e assistenza. I settori clienti considerati sono quelli della sanità pubblica e privata e i presidi residenziali socio sanitari che offrono assistenza con pernottamento a categorie quali: anziani, minori in difficoltà, portatori di handicap, cittadini italiani e stranieri indigenti.

Il 72% delle strutture pubbliche è costituito da ospedali direttamente gestiti

dalle Aziende USL, il 13% da Aziende Ospedaliere e il restante 15% dalle altre tipologie di ospedali pubblici.

Abiti da lavoro. Noleggio, lavaggio e trattamento degli abiti da lavoro e dei dispositivi di protezione individuale (DPI).

Altre comunità. Le imprese delle lavanderie industriali si rivolgono anche ad altri mercati, in particolare alle comunità non assistenziali, quali quella carceraria, le Forze Armate, le Forze di Polizia, le comunità scolastiche e religiose.

5.2.4. Le esternalizzazioni nel settore

Le tendenze recenti e l'evoluzione futura del mercato dei servizi di lavanderia per la sanità e l'assistenza, come già osservato per l'insieme del settore delle lavanderie industriali, sono influenzate maggiormente da fattori di tipo strutturale, quali l'aumento della quota di *outsourcing* del servizio sul totale delle attività di lavanderia (tasso di penetrazione del mercato) e l'aumento della gamma dei servizi e dei prodotti offerti. Nel primo caso, le diverse regioni - e all'interno delle diverse regioni i singoli presidi - presentano modelli di gestione del servizio diversi. Nella maggior parte dei casi il servizio di lavanderia è già per larga parte affidato in *outsourcing*. Restano tuttavia, sia al Sud come al Nord, presidi sanitari che realizzano il servizio pressoché totalmente all'interno.

La metà delle imprese ricorre regolarmente a subfornitori o società esterne per realizzare alcuni dei servizi offerti. Le attività maggiormente decentrate sono il trasporto e il lavaggio. Il trasporto viene affidato a terzi dalla quasi totalità delle aziende che si appoggiano a subfornitori; il rapporto è regolare, ma nella gran parte dei casi riguarda meno della metà del fabbisogno.

Anche per il lavaggio il decentramento riguarda in media meno della metà

delle lavorazioni; in questo caso il rapporto con il fornitore può avere natura più occasionale.

Le attività relative al noleggio e alla logistica sono affidate a terzi da meno di un quarto delle aziende che ricorrono alla subfornitura.

Nel caso del noleggio prevale l'affidamento occasionale e comunque relativo a meno della metà del fabbisogno.

La logistica presso il cliente, quando viene affidata a terzi, riguarda una parte non maggioritaria dell'attività.

Il decentramento della sterilizzazione viene segnalato da una sola azienda che si rivolge al mercato turistico.

Altre attività oggetto di subfornitura sono il rammendo e la gestione della materasseria.

Le aziende che forniscono servizi di sterilizzazione e logistica presentano un discreto ricorso alla subfornitura e ciò può significare che queste attività richiedano competenze specifiche non sempre presenti nelle imprese di lavanolo. Conferma questa ipotesi il fatto che nessuna tra le aziende analizzate nello studio di EBLI si proponga come subfornitore di servizi di logistica e sterilizzazione.

5.3. Il *dumping* contrattuale nelle lavanderie industriali

5.3.1. I dati occupazionali

Delle quasi 60 imprese, il 35% occupa meno di 10 addetti, mentre il 55% tra 10 e 49 addetti. L'insieme delle imprese con meno di 50 addetti rappresenta dunque il 90% del totale.

La dimensione media delle imprese è di 26 addetti.

La diffusa presenza di micro e piccole aziende fa da contorno ad un nucleo di imprese strutturate che rappresentano il baricentro del settore. Le micro-

imprese occupano solo il 7% degli addetti mentre, tra le imprese di maggiore dimensione, le imprese medio grandi (50 addetti e oltre) raggiungono il 49% degli occupati nel settore.

L'occupazione diretta delle lavanderie industriali è prevalentemente femminile. Su un totale di circa 15mila addetti le donne sono il 65%. Alla presenza femminile particolarmente elevata si associa una altrettanto forte caratterizzazione della condizione professionale. Gli occupati appartengono quasi esclusivamente alla categoria dei dipendenti (pari al 93% del totale addetti). L'associazione tra elevata presenza di donne e prevalenza di lavoratori dipendenti non è inusuale, anzi, nella maggior parte dei settori industriali le donne tendono, tipicamente, ad essere meno presenti tra i lavoratori autonomi. La quota molto alta di lavoratori dipendenti è anche l'indicatore di scelte di organizzazione del lavoro in cui si privilegia un rapporto più stabile e strutturato.

Nel decennio trascorso tra l'ultimo Censimento e quello del 1991, l'industria delle lavanderie industriali ha avviato una trasformazione, probabilmente non ancora del tutto compiuta, verso forme organizzative più stabili e strutturate e con una diversa base territoriale. In dieci anni il numero degli addetti è cresciuto del 9,1% (+1.240 addetti), mentre il numero delle imprese è rimasto pressoché stabile, riducendosi anzi di 12 unità pari al 2,1%. La crescita dell'occupazione si è verificata esclusivamente nelle imprese più grandi con il risultato di una riduzione della frammentazione dell'offerta. Il peso sull'occupazione delle micro e piccole imprese (fino a 49 addetti) che nel 1991 era del 65% scende nel 2001 a poco più della metà (51%), la quota di occupati nelle imprese artigiane diminuisce di 7 punti percentuali portandosi al 23%, mentre il numero delle società di capitale balza da 157 a 285 (dal 51% al 73% del totale addetti). In generale, la crescita dell'occupazione è il risultato di un aumento dei dipendenti nelle medie e grandi imprese (quelle con più di 50

addetti) che compensa le perdite attribuibili all'artigianato, alle piccole imprese e alla tipologia occupazionale degli autonomi. Nel decennio tra i due Censimenti EBLI si registrano cambiamenti anche nella geografia del settore legati alla necessità di predisporre un sistema di prossimità del servizio rispetto alla domanda. Il dato più importante è la straordinaria crescita nelle aree del Centro e del Sud che bilancia la perdita di unità produttive e occupazionali del Nord.

Le regioni del Sud continuano a rappresentare una componente quantitativamente minore dell'offerta (20% dell'occupazione), seppure abbiano registrato, nei dieci anni, una crescita elevatissima (+40,4%) con una dinamica diffusa e in alcune regioni, come la Calabria, l'occupazione è quasi triplicata. In molte regioni del Sud sembra essersi realizzato il superamento di una forma embrionale del settore verso un sistema più strutturato.

5.3.2. I CCNL applicati nel settore

L'applicazione del CCNL legata all'attività esercitata dall'imprenditore trova il suo fondamento nell'art. 2070 del Codice Civile. Tuttavia, alla luce delle sentenze della giurisprudenza degli ultimi decenni, la libertà sindacale costituzionalmente garantita dall'art. 39 ha reso inapplicabile la disciplina civilistica, non operando nei riguardi della contrattazione collettiva di diritto comune. Ciò nonostante, in un sistema in cui il sindacato ha sempre più assunto un ruolo istituzionale in qualità di portatore di un interesse collettivo, avviene sempre più spesso che l'ordinamento incarichi la contrattazione collettiva di realizzare determinati interessi pubblici attraverso la tecnica dei rinvii legislativi. Nel fare ciò, il legislatore assegna compiti alla contrattazione cosiddetta *qualificata* sulla base del criterio della rappresentatività maggioritaria o comparata delle organizzazioni sindacali e

delle associazioni imprenditoriali sottoscrittenti. Questa è una politica pubblica volta a contrastare dinamiche di *dumping* contrattuale presenti nel settore.

Tuttavia, nell'applicazione di tali norme di rinvio si riscontrano una serie di problematiche nell'individuazione del contratto collettivo applicabile a causa di un elevato numero di CCNL vigenti, che si intersecano nei campi di applicazione, talvolta sottoscritti da soggetti diversi, talvolta sottoscritti da organizzazioni sindacali e datoriali afferenti alle stesse confederazioni.

L'assenza di criteri atualizzabili da prendere a riferimento per l'applicazione delle norme di legge ha consentito, di fatto, una crescita sproporzionata di accordi collettivi nazionali depositati.

Nel settore delle lavanderie industriali, l'organizzazione di rappresentanza storica è Assosistema (ex AUIL), associazione di categoria di Confindustria, che sottoscrive il CCNL del Sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini con le OO.SS. Filctem Cgil, Femca Cisl e Uiltec Uil.

Dai dati dell'ultimo archivio congiunto Cnel-Inps, risulta che il contratto summenzionato viene applicato da 255 aziende, per un totale di 9.971 lavoratori. Ad oggi, non siamo in grado di verificare l'applicazione di altri contratti, elemento fondamentale per conoscere l'effettiva diffusione delle pratiche territoriali, tuttavia, possiamo esaminare in modo comparato i contenuti economici e normativi dei CCNL applicati nel settore per verificarne le caratteristiche.

Ciò potrebbe risultare utile in quanto nei rinvii legislativi alla contrattazione accade che si faccia riferimento sia al trattamento economico che normativo del CCNL applicato (es. nelle società cooperative ex art. 7, comma 4, DL 248/2007 convertito in L. 31/2008).

Attraverso la verifica dei campi di applicazione dei contratti, oltre a un'indagine dell'Osservatorio sui contratti applicati dalle imprese del

settore, possiamo ritenere che nel settore delle lavanderie industriali il CCNL di riferimento è quello sottoscritto da Assosistema Confindustria, Filctem Cgil, Femca Cisl e Uiltec Uil. Sebbene siano presenti altri contratti che vengono di talvolta utilizzati dalle imprese operanti nel settore, come di seguito.

- CCNL del Sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini. Rinnovato in data 5 gennaio 2021, tra Assosistema Confindustria, Filctem Cgil, Femca Cisl e Uiltec Uil;
- CCNL Lavanderie industriali (PMI). Sottoscritto in data 30 gennaio 2019, tra Conflavoro PMI, Confsal, Fesica e Fisal;
- CCNL tintorie lavanderie e affini. Sottoscritto in data 28 luglio 2014, tra Italia Impresa, Unfi e Isa;
- CCNL Multiservizi. Rinnovato in data 31 maggio 2011, tra Fise-Anip Confindustria, Legacoopservizi, Federlavoro e servizi Confcooperative, Unionservizi Confapi, Agci Servizi, Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs Uil²⁴⁵.

Nella realtà, nell'ambito delle lavanderie insistono altri CCNL, ma si riferiscono esclusivamente al comparto dell'artigianato. Pertanto, si è valutato di non far rientrare nella presente analisi, la valutazione di quest'ultimi contratti, trattando il tema delle lavanderie industriali.

Nei successivi paragrafi, si offre un'analisi complessiva dei soggetti firmatari i quattro contratti e relativi contenuti, cercando di evidenziare analogie e differenze tra essi, considerato che, il primo contratto, applicato dai maggiori competitor, è quello di riferimento per il settore delle lavanderie industriali.

²⁴⁵ Il contratto del settore multiservizi non rientra nel campo di applicazione delle lavanderie industriali, ma la scelta di inserirlo è dovuta al fatto che durante il percorso di internship presso Assosistema Confindustria ho rilevato che il CCNL venisse applicato da alcune lavanderie industriali.

5.3.3. I soggetti sindacali

La compagine sindacale, oltre che dalle federazioni aderenti a Cgil, Cisl e Uil, è composta da altre quattro organizzazioni: Confsal, Fesica, Fisal, Isa.

Tra di esse, sono presenti sia federazioni che confederazioni.

Filctem Cgil è la federazione che in Cgil rappresenta i lavoratori di numerosi comparti dell'industria e dell'artigianato: chimico-farmaceutico, tessile-abbigliamento e calzaturiero, gomma plastica, vetro, concia e pelli, ceramica e piastrelle, occhiali, lavanderie industriali, lampade e display, ombrelli, penne e spazzole e giocattoli, energia (petrolio, trasporto gas, miniere) e servizi ad alta rilevanza tecnologica (elettricità, acqua, gas). Nasce nel 2010 da fusioni successive, avviate nel 2006, di storiche e importanti categorie di lavoro che facevano riferimento ai settori chimico energetico (FILCEA), elettrico/gas-acqua (FNLE) e tessile (FILTEA). Oggi la federazione conta circa 200.000 iscritti, 21 contratti nazionali di lavoro, che si rivolgono a 1,5 milioni di lavoratori. L'organizzazione è articolata «a rete» su tutto il territorio nazionale che si articola nelle sue 18 sedi regionali e 110 territoriali. Filctem - Cgil è affiliata in ambito Europeo a Epsu (servizi pubblici) e IndustriAll-European Trade Union (industria e manifatture), mentre in ambito internazionale è affiliata a Isp e IndustriAll-Global.

Femca Cisl è la federazione che in Cisl rappresenta i lavoratori occupati nell'industria chimica e farmaceutica, nelle aziende petrolifere, del gas e dell'acqua, nelle miniere, nelle aziende dei settori tessili e abbigliamento, della concia, delle pelli e delle calzature, nelle aziende che producono o lavorano gomma e plastica, ceramica e piastrelle, vetro e lampade e nelle aziende dei settori affini. In ambito europeo, Femca Cisl è affiliata a Epsu (servizi pubblici) e IndustriAll-European Trade Union, mentre in ambito internazionale è affiliata a IndustriAll-Global Union.

Uiltec Uil è la federazione che in Uil rappresenta i lavoratori dei settori dell'abbigliamento, calzature, chimica, farmaceutica, gomma plastica e cavi, vetro, lampade, concia, ceramica e piastrelle, miniere, petrolio, ingegneria, energia, gas e acqua.

Confsal è una confederazione sindacale autonoma, nata nel 1979, che punta alla totale unificazione del sindacalismo autonomo italiano. Trattandosi di una confederazione, l'ambito di rappresentanza è molto ampio. La confederazione è presente sia in ambito pubblico che privato.

Fesica è la federazione che, all'interno della Confsal, rappresenta il comparto dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Nonostante sia una confederazione, l'ambito di rappresentanza è molto ampio. Tra i settori da essi rappresentiamo si rilevano i trasporti e logistica, colf e badanti, studi professionali, terziario e turismo, chimico, tessili, credito, metalmeccanici alimentari, terzo settore, ceramica, edilizia e vigilanza.

Fisal è la federazione che, all'interno di Cisl, rappresenta i settori delle pulizie, facchinaggio, mense ed igiene ambientale privata, dipendenti di aziende appaltatrici in genere e dei servizi. La Cisl nasce nel 1957, mentre la Fisal nasce solo nel gennaio del 2002.

Il sindacato Isa – Intesa Sindacato Autonomo – è una confederazione sempre connessa al concetto di autonomia²⁴⁶. Sottoscrive CCNL in diversi settori, quali il settore assistenziale, alimentare, edile, commercio ed altri.

5.3.4. I soggetti datoriali

Tra i soggetti i datoriali, sono presenti, anche in tal caso, sia confederazioni che associazioni di categoria.

Assosistema-Confindustria – precedentemente AUIL, Associazione

²⁴⁶ Le informazioni sul sindacato presenti sul loro sito web sono scarse e confuse (ultima visita: giugno 2022).

Unitaria Industrie di Lavanderia – è nata nel 2009 e rappresenta, all'interno di Confindustria, le imprese di produzione, distribuzione, manutenzione dei dispositivi di protezione individuali e collettivi e di servizi di sanificazione e sterilizzazione dei dispositivi tessili e medici utilizzati in ospedali, case di cura, cliniche private, hotel, ristoranti, industrie e ambienti confinati. Suoi obiettivi statutari sono la protezione, la diffusione e il miglioramento dell'attività del settore, nonché la tutela e il coordinamento delle istanze e degli interessi degli Associati. Socio diretto di Confindustria, Assosistema, a livello europeo, aderisce all'ETSA (European Textile Services Association) e all'ESF (European Safety Federation).

5.3.5. *Analisi degli istituti contrattuali nei CCNL*

In questo paragrafo si esegue una comparazione degli istituti contrattuali dei quattro CCNL che insistono nel settore delle lavanderie industriali.

Come sostenuto nei capitoli precedenti, la questione principale è data dalla rappresentatività delle organizzazioni datoriali e sindacali che sottoscrivono i CCNL. Tuttavia, si è deciso di operare ugualmente una analisi comparata per evidenziare come esistono delle differenze spiccate, in termini economici, normativi e di flessibilità, nell'applicazione di un contratto collettivo piuttosto che un altro.

Per tali ragioni, la comparazione di seguito prende in riferimento il CCNL sottoscritto tra Assosistema Confindustria, Filctem Cgil, Femca Cisl e Uiltec Uil come quello *leader* nel settore, per cui comparare gli altri riguardo agli istituti da esso negoziati e non.

5.3.5.1. *Campo di applicazione e retribuzione minima*

In questo paragrafo, verrà svolta una analisi comparativa degli istituti negoziati dai contratti collettivi oggetto di indagine: CCNL lavanderie industriali (di seguito CCNL 1); CCNL Multiservizi (di seguito CCNL 2)

CCNL Lavanderie industriali PMI (di seguito CCNL 3); CCNL Lavanderie e tintorie (di seguito CCNL 4).

Il contratto applicato nel settore, considerabile il CCNL c.d. *leader*, come visto precedentemente è il primo. Il secondo CCNL è sempre sottoscritto da federazioni sindacali afferenti a Cgil, Cisl e Uil; tuttavia, esso comprende un campo di applicazione diverso, seppur applicato da alcune imprese operanti nel settore delle lavanderie industriali. I CCNL n. 3 e 4, invece, sono sottoscritti da associazioni minoritarie a livello rappresentativo e, comunque, nel settore quasi del tutto inesistenti.

La prima tematica da affrontare sono i campi di applicazione, ovvero i perimetri contrattuali.

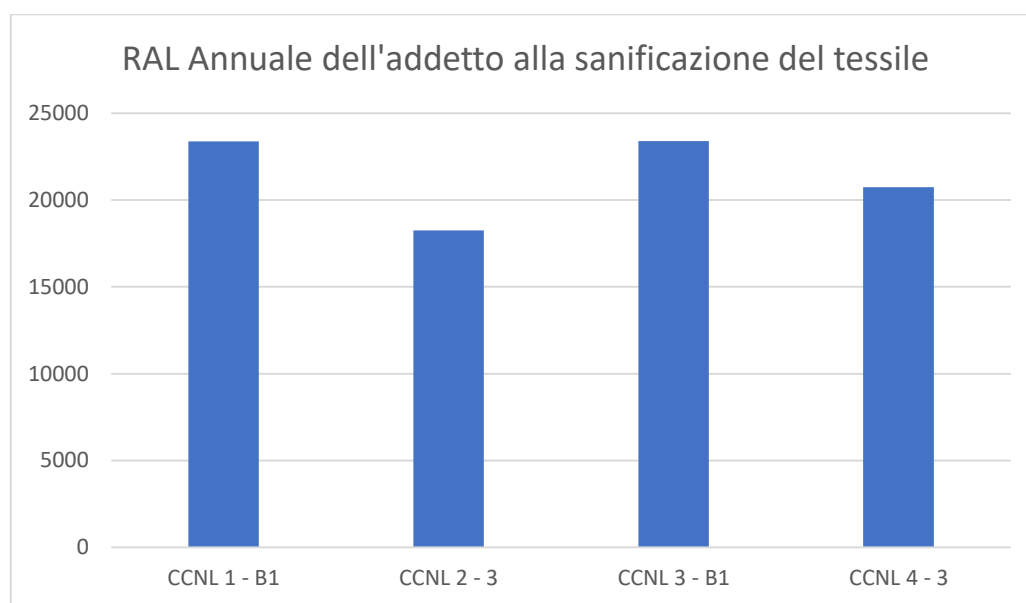
Il CCNL 1 viene applicato da imprese esercenti servizi integrati di fornitura, noleggio, ricondizionamento, sterilizzazione e logistica dei dispositivi tessili, materasseria, di protezione individuali, calzature, dispositivi medici sterili in TNT (tessuto o non tessuto⁹, in TTR (tessuto tecnico riutilizzabile) e dispositivi medici di strumentario chirurgico, attraverso stabilimenti produttivi in conto proprio e/o in conto terzi, destinati all'industria, alla sanità, al turismo, alle comunità in generale e all'edilizia, ecc. Inoltre, il CCNL 1 si applica anche alle imprese industriali esercenti l'attività di ricondizionamento e pulitura a secco, tintoria di abiti, smacchiatura e stireria di genere.

Il CCNL con il campo di applicazione più simile risulta essere il n. 3. Nello specifico, il suo campo di applicazione ricomprende le lavanderie, puliture a secco, tintorie di abiti e indumenti, smacchiature e stirerie in genere. Inoltre, il contratto collettivo, a differenza del CCNL *leader*, si estende specificatamente, oltre all'industria, anche al settore artigiano. Il CCNL 4, invece, ricomprendendo sempre l'attività delle lavanderie industriali, viene applicato specificatamente per la piccola e media industria. Infine, il CCNL 2 riguarda il settore multiservizi che, data l'accezione ampia di tale termine,

viene applicato anche da alcune lavanderie industriali.

Dopo un'analisi comparata sui perimetri contrattuali dei contratti collettivi, il primo istituto da prendere di riferimento, prima di proseguire con i restanti, è la retribuzione tabellare.

Per fare ciò, di seguito vengono riportate le retribuzioni annuali dell'addetto alla sanificazione del tessile. Si riporta la retribuzione annuale, in particolare poiché il CCNL 2, a differenza degli altri, è composto da 14 mensilità.



Per i CCNL 1 e 3 abbiamo utilizzato come retribuzione di riferimento il livello di inquadramento B1. Tale livello viene utilizzato, infatti, per inquadrare gli operatori – nel range da A1 a B1 – ed è quello utilizzato come riferimento per l'aumento delle retribuzioni.

Si segnala, tuttavia, che il CCNL 3, per quanto preveda le medesime tipologie di livello di inquadramento del CCNL leader, non ha definito una tabella di sviluppo professionale che determini un range nel quale far ricadere ogni figura professionale²⁴⁷. Da ciò ne consegue la possibilità di sotto-inquadrare i lavoratori a cui si applica il CCNL 3, seppur, a prima

²⁴⁷ Al CCNL ciò è disciplinato all'art. 46 – Cambiamenti e cumulo di mansioni

vista, si presentino delle tabelle retributive identiche. In questo CCNL alternativo, pertanto, le differenze retributive si celano dietro l'inquadramento dei lavoratori.

Per quanto riguarda il CCNL 2, invece, è stato utilizzato il terzo livello poiché a tale livello vengono inquadrati gli operai qualificati addetti alle operazioni di sterilizzazione.

Infine, per il CCNL 3, è stato preso in considerazione il terzo livello poiché riferito all'operaio di produzione (addetto al mangano, alla stiratura, allo strumentario chirurgico, ecc.).

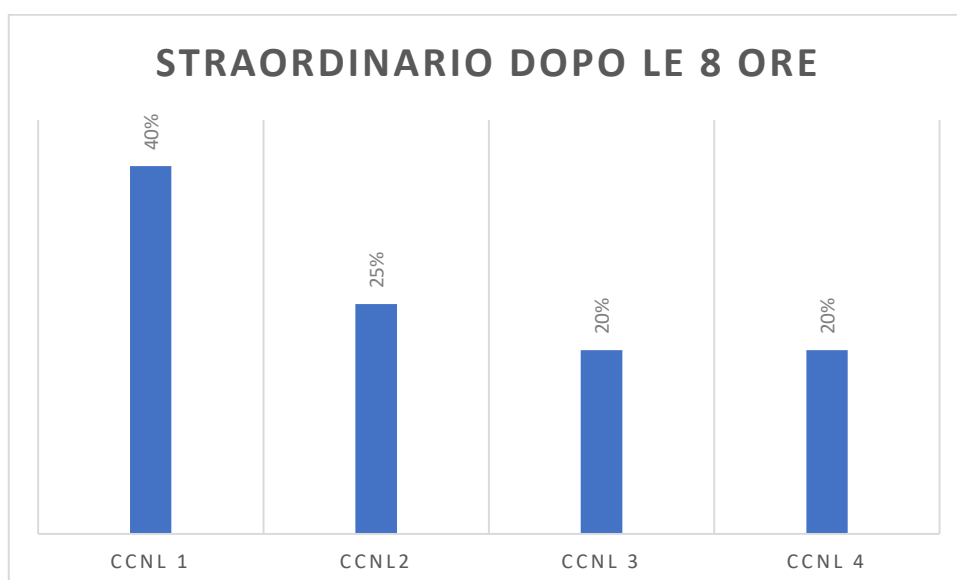
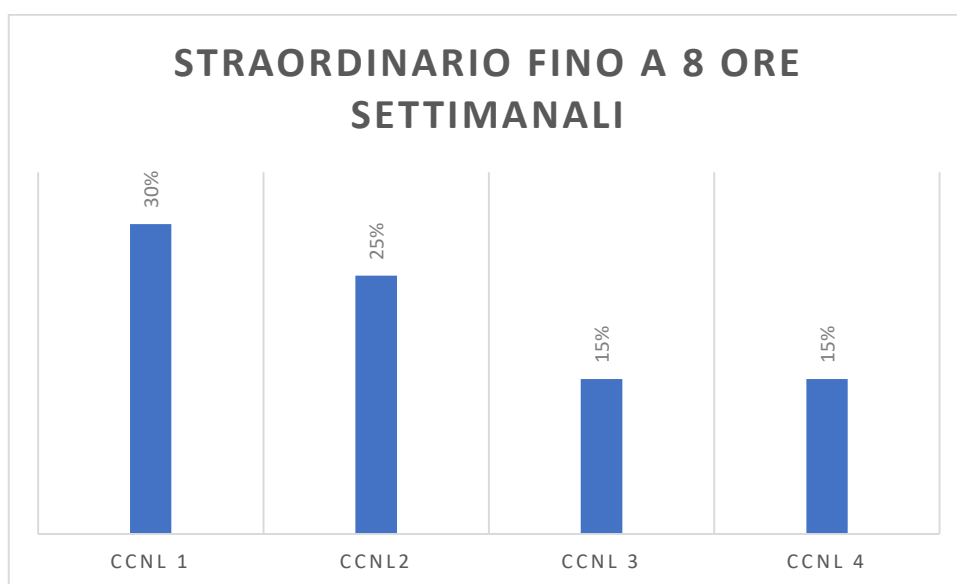
5.3.5.2. Altri trattamenti economici

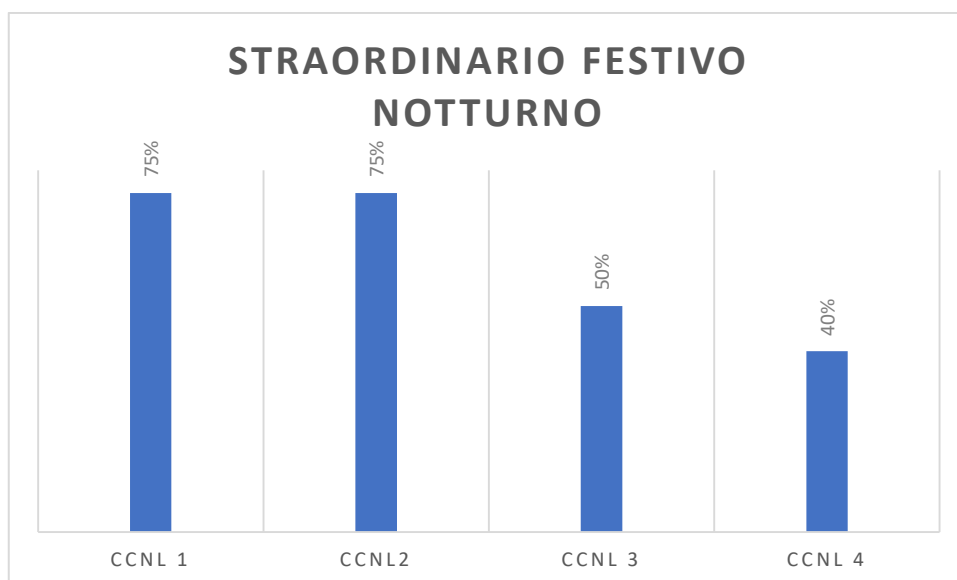
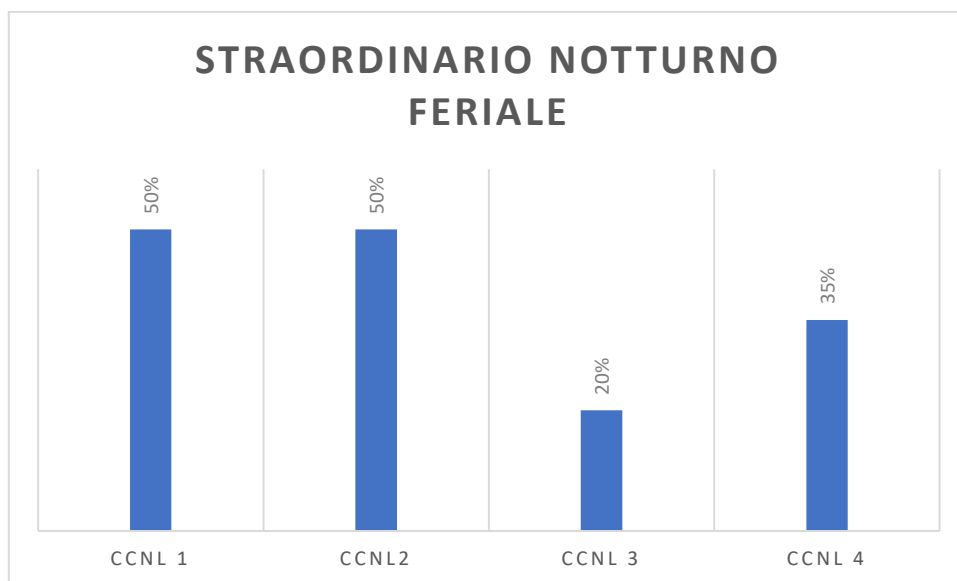
Oltre agli elementi retributivi, altre previsioni di valenza economica sono differenziate tra il CCNL *leader* e quelli alternativi. Se ne riassumono alcuni rilevati dall'analisi.

L'indennità per i quadri, pari a 130,00 euro, non viene erogata nel CCNL 4 ed è pari a 25,82 euro nel CCNL 2.

Il CCNL 3 prevede uno sconto sulla retribuzione di ingresso per i livelli A1, B1 e C1, per il primo anno pari al 5%, e per il secondo anno pari al 2,5%. Allo stesso modo prevede uno sconto sulle retribuzioni per l'avvio di nuove attività.

Per quanto riguarda il lavoro straordinario, notturno e festivo, sono presenti delle differenze notevoli tra i contratti collettivi rispetto a quello *leader*, che si evidenziano nelle tabelle seguenti.







Ci sono, poi, istituti contrattuali che, seppur di carattere economico, sono difficilmente comparabili poiché prevedono delle clausole differenziate tra CCNL. Per comprendere meglio, un esempio fra tutti può essere l'indennità di malattia.

Il CCNL 1 prevede un'indennità di malattia differente tra qualifiche (impiegati e operai). Per gli operai, i primi tre giorni, sono pari al 50%, mentre per gli impiegati al 100%. Il CCNL 2 li prevede tutti al 100%, ma il CCNL 3 prevede un 60% solo per i primi quattro eventi, e il CCNL 4 che la

malattia non sia retribuita il primo giorno e retribuita al 50% per i restanti due.

Dal 4° al 180° giorno, allo stesso modo, mentre il CCNL 1 prevede il 100% della retribuzione, gli altri contratti prevedono percentuali che vanno dal 50 al 75.

Per quanto riguarda l'indennità di infortunio e malattia professionale, il CCNL 2 non prevede il 100% come gli altri, bensì il 60%. Inoltre, è lo stesso CCNL a non prevedere nemmeno gli scatti di anzianità, a differenza degli altri.

Vi sono differenze significative tra contratti collettivi anche nell'importo dell'elemento di perequazione, ovvero di quella somma di denaro versata ai lavoratori qualora in azienda non sia presente contrattazione collettiva di secondo livello, aziendale o territoriale, di carattere economico.

Il CCNL 1 prevede un elemento perequativo pari a 200 euro annui, che traguarderà la somma di 260 euro a partire dal 2023. Il CCNL 2 prevede un elemento perequativo di importo che varia da 73 euro a 161 euro. Invece, i CCNL 3 e 4 non prevedono alcuna erogazione dell'elemento perequativo.

5.3.5.3. Trattamenti normativi

La maggior parte delle differenze tra CCNL sono rinvenibili, anche e soprattutto, sui trattamenti di carattere normativo, senza considerare quelli obbligatori.

In riferimento alle ore di permesso retribuito (c.d. ROL), in aggiunta alle 32 ore di ex festività, il CCNL 1 prevede 56 ore all'anno. A differenza, il CCNL 2 prevede 42 ore all'anno, mentre gli altri CCNL non ne prevedono alcuna.

Osserviamo, ora, il periodo di conservazione del posto a causa di evento di malattia, anche detto «periodo di comporto». Il CCNL 1 prevede 395 giorni

nel triennio mobile e 495 giorni per le gravi patologie oncologiche. A differenza, il CCNL 2 prevede 12 mesi nell'arco di 36 mesi, e i CCNL 2 e 3 richiedono 180 giorni nell'anno solare.

Per il lavoro straordinario, il CCNL 1 pone il vincolo di massimo 200 ore annue, mentre il CCNL 2 non pone alcun vincolo, il CCNL 3 lo pone a 250 e il CCNL 4 a 220. Resta inteso, che in tal caso occorre fare attenzione ai limiti di legge.

C'è da aggiungere, per quanto concerne «contrattare la flessibilità», i CCNL 1 e 2 – che si ricorda essere sottoscritti da federazioni di Cgil, Cisl e Uil – non disciplinano il lavoro intermittente. Gli altri e due, invece, hanno previsto una disciplina specifica, individuando determinati periodi in cui utilizzare l'istituto (es. durante il fine settimana, nei periodi pasquali, nei periodi natalizi, periodi estivi, ecc.).

Caso peculiare è la bilateralità. In tal caso, infatti, si nota che i CCNL sottoscritti da sigle sindacali minoritarie, il costo a carico azienda resta comunque alto. Ciò sta a significare il fatto che tali organizzazioni necessitano di “finanziarsi” attraverso il pagamento della bilateralità da parte delle aziende che applicano i loro contratti più snelli. Diviene, in tal modo, una sorta di pagamento alle organizzazioni in cambio di un contratto collettivo meno costoso.

A tal riguardo, il contributo per l'assistenza sanitaria integrativa del CCNL 1 è pari a 8 euro mensili, e per il CCNL 2 è pari a 6 euro mensili. Differentemente, il CCNL 2 prevede un contributo pari a 12,50 euro mensili, e il CCNL 3 un contributo che parte da 11 euro ed arriva fino a 16 euro in caso di lavoro a tempo pieno.

Lo stesso avviene per il contributo di assistenza contrattuale. I CCNL 1 e 2 non prevedono l'erogazione di alcun contributo. Diversamente, i CCNL 3 e 4 hanno stabilito un contributo per le loro sedi sindacali pari allo 0,10% a carico dell'azienda.

5.3.6. L'accordo di programma contro la concorrenza sleale

In data 4 febbraio 2020 è stato siglato l'accordo di programma tra Assosistema Confindustria e le organizzazioni sindacali di categoria, Filctem Cgil, Femca Cisl e Uiltec Uil – parti stipulanti il CCNL delle imprese del sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini – volto a definire azioni congiunte per il contrasto alle pratiche di concorrenza sleale e dumping contrattuale.

Si tratta di fenomeni di irregolarità che nel settore della sanificazione del tessile e della sterilizzazione dello strumentario chirurgico, si stanno diffondendo sotto due diverse forme: da un lato, l'applicazione da parte di alcune aziende di contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni sindacali e datoriali non rappresentative del settore, che hanno il solo scopo di definire trattamenti economici e normativi meno onerosi per le imprese; dall'altro, la diffusione di cooperative spurie, finalizzate alla mera acquisizione di appalti attraverso la riduzione del costo del lavoro. Il meccanismo messo in atto, in entrambi i casi, persegue in realtà la medesima finalità: ridurre il costo del lavoro e le tutele contrattuali, al fine di abbassare il prezzo e vincere la concorrenza con le aziende più virtuose, a scapito non solo delle condizioni di lavoro ma anche della qualità del servizio reso.

Le Parti si sono avvalse del supporto dell'Ente Bilaterale EBLI sia per la realizzazione di una campagna nazionale per la legalità che per l'istituzione dell'Osservatorio Nazionale sulla Legalità. Nell'ambito di questo Osservatorio, si perseguiranno prevalentemente i seguenti obiettivi:

- promuovere la cultura della legalità, della sicurezza sui luoghi di lavoro, della responsabilità e della funzione sociale dell'impresa coinvolgendo ogni soggetto interessato; a tale scopo, potranno essere

organizzati eventi e giornate formative, volte a sensibilizzare aziende e lavoratori sugli attuali adempimenti obbligatori, sia legislativi che contrattuali, mettendo in luce i comportamenti di concorrenza sleale e i relativi effetti sul sistema;

- promuovere strumenti utili all'individuazione di possibili fenomeni di irregolarità, anche attraverso l'esame congiunto di documenti pubblici relativi agli appalti stipulati; a tale scopo, si potranno analizzare e selezionare alcuni indicatori che prendano in esame, a titolo esemplificativo, il rapporto tra il costo del personale (o il costo dei servizi) e i ricavi aziendali.

Su quest'ultimo punto, le Parti hanno affidato l'elaborazione dei dati ad un soggetto esterno, Cerved, per assicurare la terzietà della operazione. Solo successivamente i dati sono stati trasmessi all'Osservatorio per una loro valutazione, il cui esito potrà essere reso noto dalle Parti sociali agli uffici dell'Ispettorato del Lavoro.

L'Ente Bilaterale delle Lavanderie Industriali, EBLI, ha incaricato Cerved Group come ente terzo per elaborare e raccogliere dati relativi le lavanderie industriali. Cerved è il più grande Information Provider in Italia, con a disposizione un patrimonio di dati e *analytics* che mette a disposizione dei propri clienti.

Nell'attuale sistema economico e produttivo appare sempre più frequente il ricorso a processi di esternalizzazione in forza dei quali le imprese e i datori di lavoro affidano intere fasi del proprio ciclo di produzione a soggetti esterni. L'ordinamento giuridico italiano, con l'obiettivo di limitare l'abuso e l'utilizzo distorto dei singoli strumenti di esternalizzazione, ha introdotto una serie di previsioni volte anche alla salvaguardia dei diritti dei prestatori di lavoro potenzialmente coinvolti dagli stessi. Nel caso dell'appalto, va preliminarmente ricordato che l'art. 1655 cod. civ. definisce lo stesso come *«il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi*

necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro». Parallelamente, con l'art. 29 d.lgs. n. 276/2003 viene distinto l'appalto dalla somministrazione per l'organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa.

Mentre l'appaltatore realizza per il committente un'opera o un servizio, da porre in essere attraverso una propria organizzazione di risorse e mezzi, assumendo a proprio carico uno specifico rischio di impresa, la somministrazione è limitata nel fornire ad un terzo forza lavoro, affinché questi ne utilizzi la prestazione secondo le proprie necessità, adattandole al proprio sistema organizzativo.

Con il tempo dottrina e giurisprudenza si sono espresse individuando una serie di indici, la carenza dei quali potrebbe portare alla compromissione della genuinità dell'appalto stesso. Con specifico riferimento al settore in esame, considerata la carente autonomia organizzativa degli addetti alla produzione, vale la pena sottolineare che si avrebbe compromissione della genuinità dell'appalto in particolare qualora le società appaltatrici dovessero risultare carenti di risorse e mezzi necessari per l'espletamento dell'attività oggetto del contratto, limitandosi esclusivamente a inviare presso le imprese utilizzatrici manodopera, senza svolgere nei confronti di quest'ultima i tipici poteri datoriali direttivi e organizzativi. Ciò si riverbera sui lavoratori, quando il trattamento riservato ad essi, in appalto, presenti differenziali economici e normativi (negativi) rispetto ai lavoratori assunti dall'impresa committente. Infatti, qualora si fosse trattato di un contratto di somministrazione, il personale avrebbe ricevuto un trattamento minimo di pari livello dei lavoratori assunti dall'impresa committente. Questo sistema

genera un sistema di concorrenza sleale derivante dall'abbattimento del costo del lavoro in sistemi di appalto illecito e somministrazione fraudolenta di questo tipo.

A tal proposito, sono stati individuati nell'accordo di programma soprarichiamato degli *alert* che segnalano il rischio di un potenziale utilizzo improprio dell'istituto dell'appalto. Primo fra tutti è il rapporto tra costo del lavoro e fatturato, letto congiuntamente con il rapporto tra costo dei servizi e fatturato. Un rapporto costo del lavoro/fatturato significativamente più basso rispetto alla mediana del settore indica un eccessivo utilizzo di manodopera di aziende terze che, quindi, con molta probabilità viene impiegata anche nelle fasi interne del processo di lavorazione (es. addetti alla cernita, lavaggio della biancheria, ecc.). Tuttavia, da ricordare che di per sé l'esternalizzazione di una fase produttiva non rappresenta un illecito. Le esternalizzazioni sono anche il modo in cui le aziende si relazionano secondo economie di scala e un nesso di reciproca convenienza in luogo del precedente rapporto gerarchico che univa le diverse funzioni. Esse rappresentano un rischio per il settore qualora diventino un mero strumento di riduzione del costo del lavoro alternativo ai costi della somministrazione. Per tale ragione, un rapporto costo dei servizi/fatturato significativamente alto rispetto alla mediana del settore dimostra come i mezzi e le risorse messe in atto nel processo di produzione, quindi i costi e gli investimenti (ad es. dei macchinari), siano mantenuti internamente all'impresa appaltante. Da una lettura congiunta dei due indici – costo del lavoro/fatturato basso e costo dei servizi/fatturato alto – si può ricavare una lista di potenziali aziende che, utilizzando manodopera esterna, tuttavia, hanno dei costi di gestione e di risorse talmente alti che non fan pensare ad un utilizzo genuino dell'istituto dell'appalto.

Riportiamo di seguito i valori mediani che risultano per le imprese del settore nel database Cerved.

Indice	Percentuale
<i>Mediana Costo del lavoro/Fatturato</i>	32%
(outlier sotto mediana -10%)	125 su 536 aziende
<i>Mediana Costo dei servizi/Fatturato</i>	30%
(outlier sopra mediana +10%)	117 su 536 aziende
Imprese con doppio outlier	68

Dai dati emersi dallo studio Cerved, si nota poi una significativa presenza di aziende con dei dati sul lavoro – costo del lavoro e numero di lavoratori dipendenti – inadeguati e sproporzionati rispetto al fatturato aziendale. Nello specifico, si nota un effetto inverso rispetto a quello sopradescritto, ovvero un costo del lavoro eccessivamente alto e insostenibile rispetto ai ricavi aziendali. Addirittura, sono presenti casi in cui il costo del lavoro supera il fatturato, rendendo oggettivamente insostenibile la sussistenza dell'impresa, come visibile di seguito. Allo stesso modo, verificando il numero di dipendenti rilevato dall'INPS, e calcolando il costo del lavoro sulla base delle tabelle ministeriali (settore lavanderie industriali), esso supera il totale del fatturato in altrettanti casi aziendali. Nello specifico, dalle tabelle del MLPS sul costo del lavoro delle lavanderie industriali, determinate con Decreto direttoriale dell'11 dicembre 2017, risulta che nel 2019 il costo medio annuo di un operaio è pari a circa 36.500 euro. Anche in questo caso, prendendo in considerazione in numero di dipendenti (dato INPS), applicando la cifra di costo annuale di cui sopra, risulta superiore al totale annuo del fatturato. Sebbene potrebbero esserci valide motivazioni che giustifichino tale sproporzione (es. contratti part-time, utilizzo di ammortizzatori sociali, lavoratori in distacco, ecc.), si riportano di seguito i

dati sui rapporti tra costo dei dipendenti e fatturato maggiori del 100%, ovvero quando il primo valore è superiore al secondo.

La legge prevede che, entro trenta giorni dalla sua approvazione, una copia del bilancio vada depositata presso l'ufficio del registro delle imprese (art. 2435 cod. civ.). La violazione di tale obbligo, che spetta alle società di capitali, comporta una sanzione amministrativa pecuniaria da 103 euro a 1.032 euro. Inoltre, l'attuale art. 2490, comma 6, del codice civile prevede che qualora per oltre tre anni consecutivi non vengano depositati i bilanci annuali di liquidazione, la società è cancellata d'ufficio dal registro delle imprese.

Dal database, è visibile come più di 200 aziende non abbiano depositato alcun bilancio, a partire dall'anno 2014.

CAPITOLO VI: CONCLUSIONI

6.1. Considerazioni finali

Dalla presente ricerca emerge, innanzitutto, che il fenomeno del *dumping* contrattuale sta continuando ad espandersi in questa fase storica.

Da un lato, esso non è diffuso più solo in alcune aree geografiche italiane, bensì interessa molteplici settori e territori. In ognuno di essi, il fenomeno si sviluppa con diverse intensità e diverse forme, a seconda del contesto economico in cui ci si trova.

Di fatto, ciò che accomuna queste scelte imprenditoriali sotto la stessa espressione, “*dumping* contrattuale”, è l’intento elusivo delle norme contrattuali, a difesa di un principio di libertà sindacale talvolta confuso da un altro principio, di altra natura, che è quello di libertà contrattuale.

Alla luce di quanto emerso, *in primis*, è possibile ritenere che l’ampliamento del mercato oltre i confini nazionali e la conseguente maggiore concorrenza, hanno ridotto i margini di profitto delle imprese italiane, che hanno dovuto ridurre soprattutto i costi fissi, a partire da quello sul lavoro.

Tale riduzione è avvenuta sacrificando non solo gli elementi economici previsti dai contratti collettivi, ma anche agendo su quelli normativi e di flessibilità. Dall’analisi emerge, infatti, che la disomogeneità tra contratti collettivi non solo consiste nelle differenze tra trattamenti economici ma anche, e soprattutto, sono presenti differenze di carattere normativo nella comparazione tra contratti collettivi.

In tal modo, le conseguenze sopra rimarcate sono le seguenti: l’applicazione di contratti collettivi sottoscritti nello stesso settore ma da organizzazioni prive di una reale rappresentatività; l’applicazione di contratti collettivi incidenti in ambiti applicativi prossimi e talvolta adiacenti, sebbene

sottoscritti dalle medesime organizzazioni sindacali; l'applicazione di altri CCNL, avvalendosi di aziende terze, attraverso l'esternalizzazione dei processi produttivi.

Questi strumenti di elusione delle norme sul lavoro e contrattuali hanno permesso ad alcune imprese meno genuine di azionare dei meccanismi di *dumping* "di prossimità".

In tale contesto, le azioni messe in campo, sia dal legislatore che dalle parti sociali, non sembrano aver sortito l'effetto voluto.

Nello specifico, il legislatore ha, quantomeno, "tamponato" il danno attraverso il ricorso selettivo alla maggiore rappresentatività comparata. In tal modo, ha creato uno spazio ai giudici e agli organi ispettivi per sanzionare le imprese applicanti altri CCNL e che si avvalgono di deleghe assegnate soltanto a coloro che applicano CCNL "qualificati".

Il fatto di non aver, tuttavia, individuato un criterio per la misurazione della rappresentatività, tuttavia, ha lasciato altresì spazio alla discrezione dei giudici, dando luogo a diversi orientamenti interpretativi.

D'altro lato, l'incostituzionalità dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, assegnata senza passare dalla strada tracciata dalla seconda parte dell'art. 39 della Costituzione, ha, ad oggi, reso più complessa la procedura legislativa per la soluzione del problema.

Anche la strada per tracciare i perimetri contrattuali non sembra di facile soluzione, o, quantomeno, le classificazioni produttive che ci forniscono oggi le istituzioni pubbliche non sono compatibili con i perimetri dei contratti collettivi, non perfettamente chiari e sempre in divenire.

I disegni di legge che abbiamo analizzato, in merito alla misurazione della rappresentatività sindacale e dell'introduzione di un salario minimo o di una soglia minima potrebbero essere di ausilio per la risoluzione parziale del problema. Le proposte rendono più trasparenti i dati relativi alle organizzazioni sindacali e al loro grado di rappresentatività. Tuttavia, resta,

da un lato, il problema suddetto dei perimetri contrattuali, dall'altro il fatto che la garanzia del solo trattamento economico – minimo o complessivo che esso sia – non protegge le imprese e i lavoratori dal *dumping* contrattuale diffuso in termini di trattamenti normativi e di flessibilità che offrono i contratti collettivi alternativi.

Per queste ragioni, il nodo del problema si presenta a monte, ovvero nel grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali stipulanti i contratti collettivi, a prescindere dalla “qualità” dei contenuti degli accordi.

Per quanto riguarda le azioni delle parti sociali, anch'esse hanno dimostrato, in riferimento alle clausole sociali, problematiche di tipo applicativo e sanzionatorio, così come esposte nel quarto capitolo.

Lo studio del settore delle lavanderie industriali rappresenta un caso pratico in cui approfondire come si diffonde il fenomeno. Si notano infatti differenze notevoli tra contratti collettivi e disomogeneità nel costo del lavoro in tutto il territorio nazionale.

Gli indici che sono stati utilizzati nella ricerca mostrano come, infatti, aziende con potenziale utilizzo improprio di manodopera esterna siano presenti in tutte le regioni italiane, seppur con intensità e modalità differenti.

Per tali ragioni, la domanda che si pone, al termine dello scritto, è se l'attuale sistema di relazioni industriali, così com'è, autoregolamentato, sia il sistema più opportuno per difendere il principio di libertà sindacale costituzionalmente garantito – e a quale costo – o se ve ne potessero essere altri.

La libertà di scelta tra i diversi contratti collettivi insistenti nel medesimo settore, da massima espressione di un modello pluralista di relazioni industriali, si è trasformata nel nostro paese in una competizione al ribasso dando luogo a veri e propri fenomeni di *dumping* contrattuale. Tali

fenomeni hanno determinato un passaggio da una contrattazione collettiva che sottrae il destino dei lavoratori dal mercato, a un meccanismo di gioco al ribasso tra contratti collettivi, volto ad abbattere le tutele sul lavoro; in altri termini, da una contrattazione collettiva per la regolazione della concorrenza, a una concorrenza tra i contratti collettivi stessi, con imprese, lavoratori, associazioni datoriali e organizzazioni sindacali, tutti, in competizione tra loro²⁴⁸.

Le associazioni sindacali e datoriali hanno fin da subito mostrato delle reazioni contrarie nei confronti di questi fenomeni che intendono indebolire il sistema di relazioni industriali. Del resto, un intervento legislativo ai fini della risoluzione del problema appare complesso poiché qualsiasi intervento che non passi per la strada tracciata dalla seconda parte dell'articolo 39 rischia di essere considerato incostituzionale; senza contare che lo stesso inciderebbe sull'autonomia spesso rivendicata dalle parti. Per queste ragioni, il problema resta. Tuttavia, nel momento in cui il patto fondativo del reciproco riconoscimento viene meno, sarà indispensabile trovare un nuovo bilanciamento tra libertà contrattuale e libertà di azione del sindacato, nel senso che la prima dovrà ritirarsi, in presenza del dato valoriale dell'effettiva rappresentatività²⁴⁹.

In questa partita, la conoscenza del numero di associati e del numero dei voti espressi nelle elezioni delle RSU per ogni singola organizzazione sindacale sarà cruciale per far sì che le organizzazioni sindacali e datoriali siano nelle condizioni più ottimali per valutare fino a quando converrà "pagare" il prezzo dell'assenza di una legge che garantisca un modello

²⁴⁸ Sul tema, si veda A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro. I Il diritto sindacale*, Cedam, Undicesima edizione, 2019, pp. 89-109.

²⁴⁹ A. GARILLI, *Reciproco riconoscimento e rappresentatività sindacale (spunti ricostruttivi della sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013)*, ADL, n. 1, 2014, p. 24.

sindacale regolamentato, democratico e rappresentativo²⁵⁰. Un sistema che, come quello politico, non limiti la libertà di associazione ai soggetti sindacali, ma, al contempo, stabilisca delle regole per garantire il «giusto peso» di ogni rappresentanza e il proprio ambito di competenza.

²⁵⁰ Anche i Giudici della Corte Costituzionale hanno manifestato la necessità di ispirare le nuove regole ai fini dell'individuazione degli indici di rappresentatività alla valorizzazione dell'effettivo consenso come metro di democrazia anche nell'ambito dei rapporti tra lavoratori e sindacato (sentenza n. 30 del 1990). Questo passaggio è necessario per garantire una più piena attuazione, in materia, dei principi costituzionali. Si veda M. PERSIANI, *Conflitto industriale e conflitto generazionale (cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale)*, in ADL, 2006, pp. 1031-1046

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2019) – VI Rapporto Adapt*, ADAPT University Press, 2020.
- ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2018) – V Rapporto Adapt*, ADAPT University Press, 2019.
- ALBI P., *Il contratto di appalto*, in CARINCI F., PERSIANI M.(a cura di), *Trattato di diritto del lavoro*, CEDAM, 2012.
- ANDREWS P. W. S., *Manufacturing Business*, Macmillan, London, 2019.
- BAVARO V., LAFORGIA S., *Contrattazione collettiva e “prossimità delle imprese”. La struttura del contratto collettivo di filiera, distretto, rete d’imprese*, in M. T. CARINCI (a cura di), *Dall’impresa a rete alle reti d’impresa: scelte organizzative e diritto del lavoro*, Giuffrè Editore, 2015.
- BELLAVISTA A., *La legge Finanziaria per il 2007 e l’emersione del lavoro nero*, CSDLE “Massimo D’Antona”, 2017, n. 55, p. 24
- BETTIOL M., CHIARVESIO M., DI MARIA E., MICELLI S., *Manufacturing, where art thou? Value chain organization and cluster-firm strategies between local and global*, in *Local Clusters in Global Value Chains Linking Actors and Territories Through Manufacturing and Innovation*, Routledge, 2017.
- BONAMONI G., *Pluralismo contrattuale, misurazione della rappresentatività e garanzia della giusta retribuzione*, LDE, 2021, n. 4.
- BRUSCO A., MENICOCCI A., MIGNACCA F.R., VENANZETTI F., *I rischi lavorativi nelle lavanderie industriali*, RIMP, 2011, fasc. 2.
- BUSACCA B., *Decentramento produttivo e processi di*

- esternalizzazione: il mutamento della organizzazione produttiva*, DRI, 2005, n. 2.
- CARRER S., *DiaSorin è pronta a riportare in Italia alcune produzioni*, Il Sole 24 Ore, 2020.
 - CARUSO B., *Massimo D'Antona e le nuove prospettive dell'art. 39 Cost.*, Biblioteca 20 maggio, 2021, n. 2.
 - CARUSO B., *Per un intervento eteronomo sulla rappresentanza sindacale: se non ora quando!*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2014, n. 206.
 - CARUSO B., *I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonò che piovve)*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT, 2010, n. 81.
 - CENTAMORE G., *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University Press, 2020, pp. 5-23.
 - CIUCCIOVINO S., *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, LD, 2020, n. 2.
 - CNEL, *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2021.
 - COSTA P., *Riflessioni su alcuni aspetti teorici della territorialità*, Costituzionalismo.it, 2013.
 - CRIVELLI G., *Il lusso pronto a portare in Italia anche le filiere decentrate in Asia*, Il Sole 24 Ore, 2020.
 - D'ANTONA M., *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi, ora*, in B. CARUSO, S. SCIARRA (a cura di), *D'Antona. Opere. Scritti di diritto sindacale*, Giuffrè, 2000, II, p. 411 ss.
 - D'ANTONA M., *La legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e le tendenze del diritto sindacale*, RGL, 1989, pp. 9 ss.
 - DE LUCA TAMAJO R., *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»: quale perimetro?*, RIDL, 2020, n. 3, p. 377.

- DE LUCA TAMAJO R., *Il problema dell'inderogabilità delle regole a tutela del lavoro: passato e presente*, DLRI, 2013, n. 4, p. 727.
- DEAKIN S., WILKINSON F., *Il diritto del lavoro e la teoria economica: una rivisitazione*, DLRI, 1999, n. 84, p. 587 ss.
- DELFINO M., *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale Scientifica, 2016.
- DI GREGORIO M., *Il rinnovo del CCNL Assosistema: una clausola sociale per gli appalti del settore*, Bollettino ADAPT, 2017.
- DORIGATTI L., MORI A., *Condizioni di lavoro e relazioni industriali nelle catene del valore della logistica*, in RGL, 2020, n. 3.
- EBLI, *Osservatorio sulle lavanderie industriali*, Primo rapporto, 20 giugno 2006.
- EINAUDI L., *Lezioni di politica sociale*, Einaudi, Torino, 1949, pp. 119-120.
- FAIOLI M., *Introduzione. Il disordine e l'ordine nella contrattazione collettiva italiana*, LDE, 2021 n. 4.
- FAIOLI M., *Il potere del sindacato senza potere. Terziario, contrattazione, rappresentatività*, Diritti Lavori Mercati, 2020, n. 2.
- FERRARO G., *Sul rinnovato "sistema" di relazioni industriali*, ADL, 2014, n. 3, pp. 550 ss.
- FLANDERS A. D., *The Tradition of Voluntarism*, BJIR, 1974, n. 12, pp. 352-370.
- FLANDERS A. D., *Collective Bargaining: a theoretical Analysis*, BJIR, 1968.
- FORLIVESI M., *Sulla funzione anticoncorrenziale del CCNL*, DRI, 2019, I, n. 3.
- FOX A., *Collective Bargaining, Flanders and the Webbs*, BJIR, Vol XIII, pp. 151 ss.

- FRADE C., DARMON I., *New modes of business organization and precarious employment: Towards the re Commodification of labour?*, Journal of European Social Policy, vol. 15, 2015, n. 2.
- GARILLI A., *Reciproco riconoscimento e rappresentatività sindacale (spunti ricostruttivi della sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013)*, ADL, 2014, n. 1.
- GHERA E., *L'articolo 39 della Costituzione e il contratto collettivo*, in ZOPPOLI L., ZOPPOLI A., DELFINO M. (a cura di), *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Edizione Scientifica, 2014.
- GIANGRANDE N., *I Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro: numero di contratti, lavoratori interessati, ruolo dei sindacati confederali*, Fondazione Di Vittorio, 3 maggio 2022, p. 6.
- GIOVANNONE M., PASQUINI F. (a cura di), *I sistemi di qualificazione delle imprese*, University ADAPT Press, 2016.
- GIUGNI G., *L'evoluzione della contrattazione collettiva nelle industrie siderurgica e mineraria (1953-1963)*, Giuffrè, 1963, p. 26.
- GIUGNI G., *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Giuffrè, 1960.
- GOTTARDI D., *L'infiltrazione della concorrenza nella tutela del lavoro: valorizziamo gli argini dei nuovi trattati europei*, Economia e Società Regionale, Vol.110 (2), 2019, pp. 108-132.
- GOTTARDI D., *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, LD, 2016, n. 4, p. 885.
- GOTTARDI D., *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*, Giornate di studio Aidlass, 2010.
- GRAGNOLI E., *Il contratto nazionale nel lavoro privato*, Giappichelli, 2021, pp. 7-11.

- GRAGNOLI E., *L'impresa illecita*, VTDL, 2018, n. 2, p. 350-357.
- GRAGNOLI E., *Il numero crescente dei contratti collettivi nazionali, la libertà sindacale e l'art. 36, primo comma, Cost.*, LDE, 2021, n. 4.
- GRANDI M., *"Il lavoro non è una merce": una formula da rimeditare*, in LD, 1997, n. 4, p. 557 ss.
- ICHINO P., *Il contratto di lavoro*, vol. I, Giuffrè, 2000.
- ICHINO P., *L'intelligenza del lavoro. Quando sono i lavoratori a scegliersi l'imprenditore*, Milano, 2020, p. 199.
- JOSSA B., *Macroeconomia*, CEDAM, 2000.
- LAZZERONI L., *Il parossistico "mercato" dei contratti collettivi*, Rivista Labor, 2021, n. 2.
- LISO F., *Autonomia collettiva e occupazione*, in AA.VV., *Autonomia collettiva e occupazione. Atti del XII Congresso nazionale di Diritto del lavoro. Milano 23-25 maggio 1997*, Giuffrè, 1998.
- LYON-CAEN G., *Permanenza e rinnovamento del diritto del lavoro in una economia globalizzata*, LD, 2004, n. 2, pp.257-265.
- LIPPOLIS N., *Appalto illecito e fraudolento: responsabilità di appaltatore e committente*, Diritto e Pratica del Lavoro, 2018 n. 34.
- MANCINI F., *Libertà sindacale e contratto collettivo erga omnes*, Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, 1963, n. 3, p. 570 ss.
- MAGNANI M., *Riflessioni sulla misurazione della rappresentanza datoriale nell'ordinamento statale e intersindacale*, LDE, 2021, n. 4.
- MARAZZA M., *Perimetri e rappresentanze sindacali*, Labour & Law Issues, Volume 4, 2018.
- MARESCA A., *Accordi collettivi separati: tra libertà contrattuale e democrazia sindacale*, RIDL, 2010, n. 1, I, p. 29.

- MARIUCCI L., *Limiti e prospettive della contrattazione*, RGL, La questione salariale, 2020, pp. 39-49.
- MARTONE M., *Retribuzione e struttura della contrattazione collettiva*, Relazione Congresso Aidlass, 2018.
- NICOLOSI M., *Il lavoro esternalizzato*, G. Giappichelli Editore, 2012.
- PAPA D., *Il nuovo potere di disposizione degli ispettori del lavoro*, GLav, 2020, n. 40, pp. 46 e ss.
- PAVITT K., *Sectoral Patterns of Technical Change: Towards a Taxonomy and a Theory.*, Research Policy, 1984, n. 13, pp. 343-373.
- PERNICKA S., GLASSNER V., DITTMAR N., NEUNDLINGER K., *Forces of reproduction and change in collective bargaining: A social field perspective*, EJIR, 2021, p. 351.
- PERSIANI M., *Conflitto industriale e conflitto generazionale (cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale)*, ADL, 2006, pp. 1031-1046.
- PIGLIALARMI G., *Anatomia della contrattazione collettiva pirata. Spunti di riflessione da una ricerca sui contratti Cisa e Confsal*, DRI, 2021, n. 3.
- PIGLIALARMI G., *L'applicazione del CCNL tra clausole sociali e libertà sindacale dell'impresa*, Giurisprudenza Italiana, UTET Giuridica, 2019.
- PIGLIALARMI G., *Lavoro a termine e causali: quali spazi per la contrattazione collettiva*, Bollettino ADAPT 10 dicembre 2018, n. 43.
- PIGNI G., SCHIAVO R., *Come cambiano la contrattazione collettiva e la voce dei lavoratori? Dati e spunti dall'ultimo rapporto OCSE*, Bollettino ADAPT 7 gennaio 2020, n. 1.
- POLANYI K., *The livelihood of man*, Harry W. Pearson, New York,

1977.

- PROIA G., *Il contratto collettivo tra libertà di scelta e standard minimi di trattamento*, MGL, 2020, n. 4.
- PROIA G., *Manuale di diritto del lavoro*, CEDAM, 2020.
- PROSPERETTI U., *La posizione professionale del lavoratore subordinato*, Giuffrè, 1958.
- RALPH K., WINTER J. R., *Collective Bargaining and competition: the application of the antitrust standards to union activities*, The Yale Law Journal, Vol 73, pp. 14-73.
- RAUSEI P., TIRABOSCHI M., *L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro*, ADAPT Professional Series, 2014, n. 3.
- RAYNAUD B., *Le contrat collectif de travail*, A. Rousseau Ed., 1901, pp. 175-191.
- RIZZUTO G., TOMASSETTI P., *Il dumping contrattuale nel settore moda*, Edizioni Lavoro, 2019.
- ROJOT J., *Una panoramica internazionale sull'estensione e sulla rilevanza della contrattazione collettiva*, DRI, 2004, n. 3.
- RUSCIANO M., *Lettura e rilettura dell'art. 39 della Costituzione*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2013, pp. 263-285.
- SAMSON D., *Operations/supply chain management in a new world context*, Operations Management Research, 2020, n. 13.
- SANTORO-PASSARELLI G., *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, UTET Giuridica, 2020.
- SCOGNAMIGLIO PASINI C., *Economia Industriale. Economia dei mercati imperfetti*, LUISS, 2020.
- SCHIAVO R., *Il dumping contrattuale e le azioni di contrasto*, RGL, n. 2, 2022, pp. 174-190.
- SCHIAVO R., *Operativo l'accordo di programma contro il dumping*

contrattuale e la concorrenza sleale nel settore delle lavanderie industriali, Bollettino ADAPT 8 novembre 2021, n. 39.

- SCHIAVO R., *La funzione della contrattazione collettiva nelle catene produttive nazionali: la necessità di un patto di filiera*, LDE, 2021, n. 2.
- SCHIAVO R., *L'analisi congiunta dei Ccnl tra Cnel e Inps: un segnale d'urgenza di un dato sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali*, Bollettino ADAPT 29 luglio 2019, n. 29.
- SCHIAVO R., *L'obbligo del trattamento economico minimo per le società cooperative. La Sentenza della Corte di Cassazione n. 4951/2019*, Bollettino ADAPT 11 marzo 2019, n. 10.
- SIDGWICK H., *The Principles of Political Economy*, London Macmillan, 1901, Libro III.
- SISSON K., *The Management of Collective Bargaining*, Blackwell, 1987.
- SMITH A., *Ricchezza delle nazioni*, 1776, libro I, cap. 8.
- SPEZIALE V., *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, CSDLE "Massimo D'Antona", 2010, n. 94, pp. 8 ss.
- SUPIOT A., *Lo spirito di Filadelfia. Giustizia sociale e mercato totale*, 2021, Et Al.
- TIRABOSCHI M., *Sulla funzione (e sull'avvenire) del contratto collettivo di lavoro*, in DRI, 2022, pp. 789-842.
- TIRABOSCHI M., *Per uno studio della contrattazione collettiva*, ADAPT University Press, 2021.
- TIRABOSCHI M., *Il lavoro, la legge e il contratto*, in *Teoria e pratica dei contratti di lavoro*, ADAPT University Press, 2020, p. 5.
- TIRABOSCHI M., *Esternalizzazioni del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, DRI, 2005, n. 2.
- TOMASSETTI P., *Competenze e formazione nei sistemi*

- d'inquadramento di nuova generazione*, RGL, 2022, n. 2, pp. 191-213.
- TOMASSETTI P., *Contrattazione collettiva, sostenibilità del lavoro e concorrenza del mercato globale, oggi. Verso un nuovo contratto sociale?*, in RIZZUTO G., TOMASSETTI P., *Il dumping contrattuale nel settore moda*, Edizioni Lavoro, 2019.
 - TOMASSETTI P., *Settorializzazione e territorializzazione delle relazioni industriali: la via italiana al decentramento contrattuale*, QRS, 2017, n. 4, p. 134.
 - TOMASSETTI P., *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, DRI, 2016.
 - TOMASSETTI P., *Il decentramento contrattuale in Italia: primi profili ricostruttivi di una ricerca empirica*, ADL, 2014, n. 6
 - TREU T., *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, DRI, 2019, n. 3.
 - TREU T., *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2019, n. 396.
 - VALENTE L., *Il feticcio dell'art. 39, comma 4, della Costituzione e le sue conseguenze sul sistema delle relazioni sindacali*, LDE, 2021, n. 3.
 - VALLEBONA A., *Istituzioni di diritto del lavoro. I Il diritto sindacale*, Cedam, Undicesima edizione, 2019.
 - VARESI P. A., *Pluralismo e rappresentatività sindacale 50 anni dopo lo Statuto dei lavoratori*, AILASS, 2021, p. 13.
 - VENEZIANI B., *Il sindacato dalla rappresentanza alla rappresentatività*, DLRI, 1989, n. 43.
 - WEBB B., WEBB S., *Industrial Democracy*, 1897, II, p. 732.
 - VENTURI L., AMBROSO R., BIAGIOTTI M., TOMARO S.,

L'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro. Evidenze aggiornate a fine 2021, in CNEL, XXIII Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva 2020, 2021, pp. 371-383.

- ZACCARELLI L., *L'efficacia delle ispezioni in materia di lavoro*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2018, n. 2, pp. 505-506.

