Gli autori hanno scelto come immagine di copertina il dipinto di Piet Mondrian, *Broadway Boogie Woogie*, 1942–1943, The Museum of Modern Art (MoMA), New York.

A un primo sguardo, in *Broadway Boogie Woogie* l'occhio corre da un quadrato colorato all'altro, come seguendo il traffico agli incroci di New York. Poi, nelle linee gialle scandite da tasselli rossi, blu e grigi, comincia a riconoscere un ritmo. Le sequenze si ripetono con variazioni, si addensano in alcuni punti e si distendono in altri. Mondrian ritrova così, nella geometria delle strade e nelle sincopi del boogie-woogie, un equilibrio che conserva il movimento della vita urbana.

La scelta di questo dipinto per la copertina suggerisce una lettura dell'accordo quadro del 12 novembre 2026. Le organizzazioni dei lavoratori e delle imprese, portatrici di interessi diversi e abituate a negoziare in settori e con tempi differenti, si danno criteri comuni per misurare la rappresentatività e regole per la contrattazione e i rinnovi. L'intesa serve anche a darsi strumenti per governare il dissenso futuro, stabilendo come le parti torneranno a confrontarsi quando i loro interessi torneranno a divergere.

In questo senso, il quadro offre un'immagine dell'ordinamento intersindacale: un sistema nel quale la pluralità degli interessi non viene meno, ma trova forme di regolazione attraverso il reciproco riconoscimento e la negoziazione. Come nella composizione di Mondrian, l'ordine non cancella le differenze, ma nasce dalle relazioni che si stabiliscono tra elementi distinti. È qui che si riconosce il valore dell'autonomia collettiva: nella capacità delle parti sociali di costruire le regole dei propri rapporti e di farle vivere, ogni volta che tornano a negoziare.

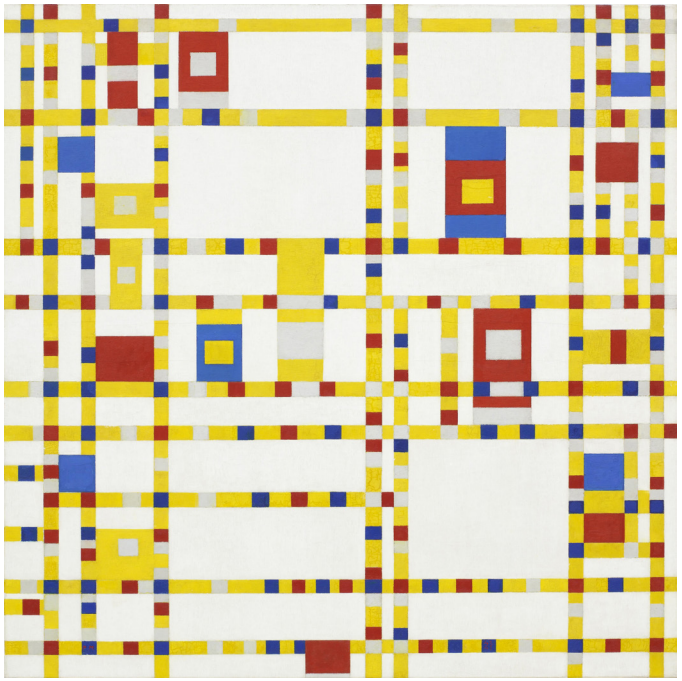
Collana ADAPT University Press
Materiali per una cultura del lavoro

RAPPRESENTANZA, CONTRATTI, SALARI

RAPPRESENTANZA, CONTRATTI, SALARI

PRIMO COMMENTO ALL'ACCORDO-QUADRO DEL 12 NOVEMBRE 2026

a cura di
I. ARMAROLI, G. IMPELLIZZIERI, M. MENEGOTTO, F. NESPOLI



ADAPT UNIVERSITY PRESS

ADAPT è una associazione senza fini di lucro, fondata nel 2000 dal professor Marco Biagi, con l'obiettivo di contribuire a un modo nuovo di "*fare Università*" a partire dalle metodologie didattiche e dai percorsi di studio e ricerca sui temi del lavoro. Ispirata alla strategia europea per la occupazione – e, in particolare, al pilastro sulla "adattabilità" di lavoratori e imprese a fronte delle sfide aperte dai moderni mercati transizionali del lavoro – ADAPT ha concorso, tra le numerose iniziative, alla nascita di una Scuola di alta formazione in "*Transizioni occupazionali e relazioni di lavoro*".

I ricavi delle vendite del volume verranno integralmente destinati al finanziamento di borse di studio della Scuola di alta formazione di ADAPT.

ISBN 979-12-82329-03-3

Copyright © ADAPT University Press, 2026

I volumi ADAPT University Press che non sono diffusi in modalità open access sono disponibili in tutte le librerie (anche online sul sito www.adaptuniversitypress.it).

Per maggiori informazioni potete scrivere al seguente indirizzo di posta elettronica: *aup@adapt.it*.

Per essere informato sulle ultime pubblicazioni di ADAPT University Press seguici su X *@ADAPT_Press.*

ISBN 979-12-82329-03-3

Copyright © ADAPT University Press, 2026

RAPPRESENTANZA, CONTRATTI, SALARI

PRIMO COMMENTO ALL'ACCORDO-QUADRO DEL 12 NOVEMBRE 2026

A CURA DI

ILARIA ARMAROLI, GIORGIO IMPELLIZZIERI,
MARCO MENEGOTTO, FRANCESCO NESPOLI

Materiali per una cultura del lavoro

Le interviste impossibili. Marco Biagi venti anni dopo, Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2022

Manfred Weiss. Giurista senza frontiere, Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2022

Progettare per modernizzare. La legge Biagi venti anni dopo, Emmanuele Massagli, Silvia Spattini, ADAPT University Press, 2022

Il modo di Biagi. Dizionario della modernità del lavoro, Maurizio Sacconi, ADAPT University Press, 2022

Università e certificazione dei contratti di lavoro. Volume I, *Istruzioni per l'uso e bilancio di venti anni di esperienza*, Michele Tiraboschi, con il contributo di Giada Benincasa, Federica Capponi, Giovanni Piglialarmi, Silvia Spattini, ADAPT University Press, 2025

Università e certificazione dei contratti di lavoro. Volume II, *Il lavoro di cura*, Michele Tiraboschi, con il contributo di Giada Benincasa, Federica Capponi, Anna Saioni, Nicoletta Serrani, Irene Tagliabue, ADAPT University Press, 2025

Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori (legge n. 76/2025), Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2025

Fare contrattazione nel terziario di mercato. Volume I, *Effettività delle tutele e contrasto al dumping contrattuale*, Giovanni Piglialarmi, Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2025

Fare contrattazione nel terziario di mercato. Volume II, *Prontuario pratico del contrasto al dumping contrattuale*, Giovanni Piglialarmi, Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2025

Staff leasing. La fornitura continuativa di personale tra pregiudizio e realtà, Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2026

Introduzione allo studio della contrattazione sociale in Italia, Anna Marchiotti, ADAPT University Press, 2026

Staff leasing. The open-ended supply of labour between prejudice and reality, Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2026

Lavoro diffuso e tutela della persona. Organizzazione e prevenzione oltre il luogo di lavoro, Giada Benincasa, ADAPT University Press, 2026

Lo stato sociale "fai da te". Come e quanto gli italiani pagano di tasca propria per le prestazioni sociali, Giuliano Cazzola, Carla Collicelli, ADAPT University Press, 2026

Rappresentanza, contratti, salari. Primo commento all'accordo-quadro del 12 novembre 2026, Ilaria Armaroli, Giorgio Impellizzieri, Marco Menegotto, Francesco Nespoli, ADAPT University Press, 2026

INDICE

Introduzione..... *IX*

Parte I
Prima lettura

L'autonomia delle parti sociali nell'accordo del 12 novembre di Francesco Seghezzi..... *3*

L'accordo "di San Martino" tra rappresentanza e rappresentazione: storico, ma quanto? di Francesco Nespoli..... *11*

Il tempo lungo del consenso e la corsa dei contratti di carta: note sul tallone d'Achille dell'accordo-quadro di Michele Tiraboschi..... *21*

Contrattazione collettiva e magistratura complementari per la tutela del salario giusto di Emmanuele Massagli e Michele Tiraboschi..... *27*

Cosa cambia adesso, per imprese e operatori? di Giovanni Piglialarmi e Michele Tiraboschi..... *30*

Dalle intese interne al nuovo accordo-quadro: cosa entra, cosa cambia e cosa resta fuori di Ilaria Armaroli e Marco Menegotto..... *39*

Il dumping che rimane: la bilateralità di Giovanni Piglialarmi e Michele Tiraboschi..... *51*

Non è la firma di un contratto collettivo a creare la rappresentanza di Michele Tiraboschi..... *55*

Parte II
Rappresentatività e contratti leader

Alla ricerca (conclusa?) del CCNL leader di Giorgio Impellizzieri.....63

Le nuove regole sulla rappresentanza nei luoghi di lavoro di Simona Bilancia e Anna Saioni.....82

Parte III
Contratti, salari, accesso alle risorse pubbliche

Alla ricerca (che inizia) del TEC di Silvia Spattini.....93

Inflazione, incertezza e tutela dei salari nella contrattazione collettiva di Francesco Seghezzi.....103

La fine del dumping contrattuale? di Francesco Alifano.....110

CCNL leader e incentivi di Michele Dalla Sega.....117

Salario giusto: cosa dicono le prime sentenze di Giovanni Piglialarmi.....123

Parte IV
Partecipazione, sicurezza sul lavoro, formazione

Ancora su partecipazione e contrattazione di Francesco Alifano e Michele Dalla Sega.....133

Accordo-quadro e organismi paritetici: il nodo della rappresentatività di Adriana Amato.....139

Formazione e contrattazione di Matteo Colombo, Giorgio Impellizzieri e Michele Tiraboschi.....147

La scommessa delle parti sociali sugli ITS di Matteo Colombo....167

Parte V
La posizione delle parti sociali

La posizione di Cisl *177*

La posizione di Legacoop *182*

La posizione di Confetra *186*

Appendice

Accordo-quadro sulla rappresentanza, gli assetti contrattuali, i salari e i contenuti della contrattazione collettiva *193*

Principi sulla misurazione della rappresentanza datoriale *223*

Proposte per un accordo-quadro *229*

Notizie sugli autori *239*

INTRODUZIONE

Gli osservatori delle relazioni industriali in Italia sono da tempo impegnati a denunciare i ritardi e le fragilità del sistema di rappresentanza e di contrattazione collettiva, in taluni casi invocando l'intervento del legislatore a fronte della incapacità delle parti sociali, anche per l'esplosione del numero dei contratti firmati dalle sigle minori, di dare piena effettività alle regole che pure autonomamente si sono date nel corso del tempo. In questo senso, pare opportuno, con altrettanta sollecitudine, accompagnare e sostenere quei momenti della vita delle relazioni industriali nei quali le organizzazioni di rappresentanza danno prova di vitalità e di capacità progettuale, assumendosi la responsabilità di affrontare questioni di interesse generale per il Paese. È con questo spirito che si è ritenuto di dare tempestivamente alle stampe un primo commento all'accordo-quadro sottoscritto il 12 novembre 2026 da Cgil, Cisl e Uil e da tredici associazioni datoriali espressione di sistemi di relazioni industriali anche molto diversi tra loro.

La tentazione di interrogarsi, all'indomani della firma, sul carattere più o meno storico dell'intesa appare, tutto sommato, di scarso interesse. Certamente inedita, nella storia delle relazioni industriali italiane, è la composizione del tavolo negoziale, tanto più in considerazione del fatto che le parti sono pervenute alla sottoscrizione di un accordo di così ampia portata senza la partecipazione del Governo e in una stagione caratterizzata da significative divergenze di ordine politico-sindacale. Quanto poi alla possibilità di annoverare l'intesa del 12 novembre tra le grandi tappe evolutive del sistema italiano di relazioni industriali, molto dipenderà da ciò che accadrà nei prossimi mesi e negli anni a venire, a partire

dalla sottoscrizione degli accordi interconfederali di ambito attraverso i quali dovrà prendere corpo quello che, allo stato, si presenta essenzialmente come un disegno di natura politico-programmatica. La storia della contrattazione collettiva italiana offre, del resto, numerosi esempi di intuizioni maturate a livello interconfederale che hanno faticato a trovare riscontro nelle concrete dinamiche negoziali di categoria.

Di particolare interesse, da questa prospettiva, è il fatto che buona parte degli impegni assunti il 12 novembre riguardi il comportamento delle stesse organizzazioni stipulanti e delle rispettive articolazioni di categoria. La razionalizzazione dei perimetri contrattuali, per esempio, presuppone la disponibilità delle organizzazioni a rimettere in discussione ambiti di intervento consolidatisi nel tempo e rispetto ai quali si sono strutturati interessi associativi e assetti organizzativi. Analoghe considerazioni valgono per l'impegno a sottoporsi a procedure di misurazione della rappresentatività, anche sul versante datoriale, e per la definizione di regole comuni in materia di rinnovi contrattuali. L'esercizio della autonomia collettiva, in questi termini, passerà attraverso la capacità delle parti sociali di vincolare sé stesse al rispetto di regole nell'interesse del buon funzionamento dell'intero sistema.

Proprio in considerazione del carattere ancora largamente programmatico dell'intesa e della ambizione delle parti firmatarie di intervenire sugli assetti complessivi del sistema italiano di relazioni industriali, il presente volume rinvia ad altre sedi e soprattutto a una fase più avanzata di attuazione dell'accordo gli approfondimenti di carattere tecnico-giuridico sulle singole disposizioni. L'obiettivo, in coerenza con le finalità della collana editoriale "Materiali per una cultura del lavoro" nel quale il libro è collocato, piuttosto quello di mettere a disposizione degli attori del

sistema e di quanti, a vario titolo, partecipano al dibattito pubblico alcune prime chiavi di lettura dell'intesa nella prospettiva delle relazioni industriali, cercando di comprendere quali cambiamenti essa potrà produrre nelle concrete dinamiche della rappresentanza e della contrattazione collettiva. Ampio spazio è stato pertanto riservato, nei diversi contributi, alla individuazione delle questioni rimaste irrisolte e delle zone d'ombra dell'accordo, sulle quali sarà opportuno richiamare l'attenzione dei negoziatori già in occasione della definizione delle intese di ambito. Allo stesso modo, alcuni contributi si fanno carico di indagare, innanzitutto a favore degli operatori, cosa concretamente cambia nella gestione delle relazioni di lavoro dopo la firma dell'accordo, anche alla luce dei notevoli profili di interazione con gli obblighi di legge contenuti nel decreto-legge n. 62/2026. Anche in questo può consistere il contributo degli studiosi alla buona riuscita del percorso intrapreso dalle parti sociali.

La prima parte del volume ospita alcune valutazioni di insieme dell'accordo, che consentono di apprezzarne gli elementi di novità alla luce delle precedenti esperienze interconfederali, soffermandosi anche sulle condizioni che ne hanno reso possibile la sottoscrizione e sul rapporto tra autonomia collettiva e intervento dei pubblici poteri.

La seconda e la terza parte sono dedicate alle questioni che maggiormente hanno occupato il dibattito pubblico e il confronto tra le parti sociali nel corso dei mesi che hanno preceduto la firma dell'intesa. La definizione dei criteri di misurazione della rappresentatività e di individuazione del contratto collettivo di riferimento viene esaminata anche alla luce delle difficoltà applicative che, sul versante salariale come su quello dell'accesso alle risorse pubbliche, potranno incontrare le imprese e gli operatori del diritto. I

contributi dedicati al trattamento economico complessivo e alle nuove regole di governo della dinamica salariale consentono, a loro volta, di prospettare i possibili sviluppi della concorrenza tra sistemi contrattuali e di interrogarsi sulla capacità delle misure concordate dalle parti di arginare i fenomeni di dumping. Le prime pronunce della magistratura in materia di salario giusto offrono poi l'occasione per ragionare sulle condizioni di un proficuo raccordo tra l'attività regolativa delle parti sociali e la funzione di garanzia esercitata dal giudice.

Una autonoma sezione del volume è dedicata ai contenuti dell'accordo in materia di partecipazione dei lavoratori, salute e sicurezza sul lavoro e formazione professionale. Si tratta di previsioni che hanno ricevuto minore attenzione nel dibattito seguito alla firma dell'intesa e nelle quali pure è possibile intravedere alcune interessanti prospettive di evoluzione della funzione della contrattazione collettiva, anche con riguardo al governo delle trasformazioni dei mercati del lavoro. La questione della rappresentatività delle organizzazioni stipulanti assume, anche in questi ambiti, particolare rilievo in ragione delle funzioni che l'ordinamento riconosce alle istituzioni bilaterali costituite dalle parti sociali e della disponibilità di risorse destinate all'esercizio di tali funzioni.

Completa il volume una sezione che dà direttamente voce a quelle organizzazioni firmatarie dell'accordo che, in qualità di soci di ADAPT, sono state coinvolte nel progetto editoriale e hanno potuto offrire un proprio contributo nei tempi assai ristretti in cui è stata realizzata la pubblicazione. Il confronto con le parti sociali potrà proseguire nei prossimi mesi nell'ambito delle attività dell'Osservatorio ADAPT Fare contrattazione, attraverso il quale sarà possibile seguire le vicende attuative dell'accordo nei diversi sistemi di relazioni industriali e verificare, alla luce della

concreta esperienza della contrattazione collettiva, gli esiti delle scelte compiute il 12 novembre.

Parte I

PRIMA LETTURA

L'AUTONOMIA DELLE PARTI SOCIALI NELL'ACCORDO DEL 12 NOVEMBRE

di Francesco Seghezzi

L'intesa siglata il 12 novembre 2026 interviene su materie che vanno dalla misurazione della rappresentanza alle procedure per il rinnovo dei contratti nazionali e la cui efficacia potrà essere valutata alla luce della loro attuazione. Un aspetto dell'accordo si può tuttavia esaminare fin d'ora, perché riguarda le condizioni in cui è stato raggiunto e segna una discontinuità rispetto a diversi precedenti. Il riferimento è al fatto che Cgil, Cisl e Uil hanno negoziato e sottoscritto l'intesa con tredici associazioni datoriali espressione di comparti produttivi diversi, senza la partecipazione del governo al tavolo. È da questa configurazione che conviene partire per valutare la portata dell'accordo per le relazioni industriali italiane.

Il termine di confronto più immediato è il protocollo Ciampi del 23 luglio 1993, nel quale la riforma degli assetti contrattuali era parte di uno scambio di politica dei redditi fondato su un tasso di inflazione programmata che costituiva, insieme, un riferimento per la dinamica salariale e un obiettivo di politica economica. La presenza del governo discendeva dalla natura stessa dello scambio, che comprendeva impegni che soltanto l'esecutivo poteva assumere, a partire da quelli relativi alla

politica di bilancio e al confronto con le parti sociali. Anche l'accordo del 12 novembre interviene sul funzionamento della contrattazione collettiva e sulla tutela delle retribuzioni, ma gli impegni negoziali sono stati definiti e assunti interamente dalle organizzazioni che rappresentano i lavoratori e le imprese.

Nel confronto con gli altri precedenti, l'assenza del governo va considerata insieme all'unità sindacale e all'ampiezza della coalizione datoriale. Nel gennaio 2009, ad esempio, il governo aveva sottoscritto l'accordo-quadro di riforma degli assetti contrattuali, ma senza la firma della Cgil, e la successiva intesa applicativa, conclusa nell'aprile dello stesso anno nel sistema Confindustria, aveva mantenuto quella divisione pur assumendo una forma bipartita. Il Testo unico sulla rappresentanza del 2014 e il Patto della fabbrica del 2018 riunirono invece Confindustria e tutte e tre le confederazioni sindacali, ma senza altre associazioni datoriali. Se il Patto della fabbrica aveva già posto il problema dei perimetri contrattuali e introdotto, nel sistema confindustriale, la distinzione tra trattamento economico minimo e complessivo, la specificità del 12 novembre, dal punto di vista istituzionale, sta nel fatto che quelle stesse questioni sono state affrontate, in un negoziato bipartito e unitario sul versante sindacale, anche con le organizzazioni del commercio, delle piccole imprese, dell'artigianato, della cooperazione e di altri comparti.

Nella formazione dell'accordo il governo ha avuto un ruolo indiretto, attraverso le decisioni che hanno definito il quadro legislativo del negoziato. Dopo aver

lasciato scadere la delega in materia di retribuzioni e contrattazione collettiva prevista dalla legge n. 144/2025, l'esecutivo è intervenuto con il decreto Primo maggio, che ha assunto come parametro del salario giusto il trattamento economico complessivo previsto dai contratti stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative e ha introdotto una tutela economica per i ritardi nei rinnovi, alla quale si raccorda l'intesa. Il provvedimento ha così dato maggiore rilievo a una questione già aperta, quella dell'individuazione del contratto di riferimento, mentre la definizione di un compromesso sulla rappresentanza, sui perimetri e sulle procedure di rinnovo è rimasta affidata alle parti sociali, che hanno chiesto al governo di poter esercitare la loro autonomia e si sono assunte la responsabilità di definire regole comuni.

L'approccio delle risorse di potere aiuta a capire perché, in queste condizioni, la via bipartita fosse praticabile. Sul versante sindacale, il potere associativo si esprime nella capacità delle confederazioni di costruire una posizione comune e di impegnare le proprie articolazioni di categoria, mentre le sedi e le procedure consolidate della contrattazione collettiva costituiscono una risorsa di potere istituzionale, attraverso la quale le organizzazioni possono incidere sulla regolazione del lavoro. Il coordinamento fra le tre confederazioni e la disponibilità di un ampio fronte datoriale a negoziare regole comuni hanno reso possibile il ricorso a queste risorse in sede interconfederale. La scelta del 12 novembre può essere letta come un tentativo di conservare l'iniziativa sulle regole salariali, servendosi delle sedi della

contrattazione per definire direttamente gli impegni da assumere, all'interno di un quadro legislativo che continuava a orientare il negoziato.

Il valore della scelta bipartita dipende dalla natura degli impegni e dalle condizioni della loro attuazione. In un accordo tripartito, come quello del 1993, la partecipazione del governo consente di assumere impegni che ricadono nelle competenze dell'esecutivo, mentre nel caso del 12 novembre l'efficacia delle regole comuni richiederà la capacità delle confederazioni di tradurle nei diversi sistemi di categoria e di ottenerne il rispetto. L'ampiezza del consenso alla firma costituisce una premessa favorevole, la cui tenuta si potrà verificare soprattutto nella delimitazione dei perimetri settoriali e nei tempi dei rinnovi. A questa responsabilità delle organizzazioni si affianca quella del governo, chiamato a rendere coerenti le condizioni di accesso alle risorse pubbliche con il rispetto dei trattamenti contrattuali di riferimento.

Una prima valutazione è già possibile sulla scelta compiuta in materia salariale. Dopo l'ondata inflazionistica del 2022 e del 2023, alla fine del 2025 il potere d'acquisto delle retribuzioni contrattuali risultava ancora inferiore dell'8,6% rispetto al 2019 e il recupero era dunque ancora parziale quando, nell'ottobre 2026, l'inflazione al consumo è risalita al 5,5% su base annua, soprattutto per effetto dei rincari energetici. In un quadro di incertezza geopolitica che rende più difficile prevedere la dinamica dei prezzi, assumono particolare rilievo sia la tempestività dei rinnovi sia la possibilità di correggere

gli scostamenti tra inflazione prevista e osservata. Un aumento può infatti ripristinare per il futuro il valore reale del minimo contrattuale, mentre il recupero del reddito perso nei mesi precedenti dipende anche dalla decorrenza degli incrementi e dalle misure previste per coprire quel periodo.

I firmatari hanno scelto di affrontare questi problemi attraverso la contrattazione collettiva, intervenendo sui tempi dei rinnovi, sulla verifica degli scostamenti durante la vigenza dei contratti e sui criteri per individuare e comparare i trattamenti di riferimento. Una soglia oraria legale potrebbe affiancarsi a questo impianto con la funzione circoscritta di fissare un pavimento retributivo generale a tutela dei salari più bassi, ma gli impegni assunti il 12 novembre indicano che l'urgenza condivisa era far funzionare meglio il sistema che determina e aggiorna i trattamenti salariali nei diversi settori. È in questo senso che l'introduzione di una soglia legale appare meno prossima nell'agenda comune, nella quale possono convergere organizzazioni che mantengono posizioni diverse sul salario minimo.

Il secondo elemento di valutazione riguarda le condizioni in cui l'intesa è maturata. La prospettiva di un intervento legislativo e le disposizioni del decreto Primo maggio hanno esercitato una pressione indiretta sulle parti, che hanno negoziato senza l'obbligo di concludere un accordo entro un termine fissato dal governo. In gioco vi era anche la loro legittimazione a regolare la materia salariale, che, di fronte alla perdita di potere d'acquisto e ai ritardi nei rinnovi, dipendeva dalla

capacità di dare una risposta comune. Da questo punto di vista, il fatto che l'intesa sia stata raggiunta in autonomia e con un numero così ampio di firmatari acquista rilievo per il metodo con cui si è arrivati a definire le regole.

È qui che il 12 novembre contraddice la narrazione della disintermediazione nella sua versione più forte, secondo cui i corpi intermedi avrebbero perso la capacità di regolare questioni di interesse generale. L'assenza del governo dal tavolo ha reso più visibile il lavoro di mediazione delle organizzazioni, che prima ancora di comporre le divergenze tra sindacati e imprese hanno dovuto ricondurre a una posizione negoziale comune interessi diversi all'interno dei rispettivi fronti. Su una materia esposta alla pressione per un intervento pubblico diretto, le organizzazioni di rappresentanza hanno così mostrato di poter elaborare regole comuni, la cui portata si potrà valutare osservando quanto riusciranno a incidere sul comportamento delle categorie e, attraverso questo, sulle condizioni di lavoro.

La tenuta di questo disegno dipende però anche da una scelta che compete al governo: rendere effettivo il collegamento tra sostegno pubblico alle imprese e rispetto dei trattamenti stabiliti dalla contrattazione più rappresentativa. Il punto 5 delle premesse dell'accordo collega espressamente l'individuazione del contratto di riferimento al salario giusto e all'accesso alle agevolazioni fiscali e contributive, richiamando l'articolo 1, comma 1175, della legge n. 296 del 2006. La disposizione del 2006 lega la fruizione dei benefici normativi e

contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale al rispetto della contrattazione delle organizzazioni comparativamente più rappresentative, oltre che agli altri requisiti di legge. Dare effettività a questa previsione significa verificare i trattamenti economici e normativi riconosciuti ai lavoratori, assumendo come riferimento l'insieme delle tutele contrattuali rilevanti. Il TEC e la disciplina normativa del contratto entrano così nella valutazione delle condizioni alle quali le imprese possono beneficiare del sostegno pubblico.

È su questo terreno che si gioca una parte decisiva dell'efficacia dell'intesa. Se risorse e agevolazioni raggiungono anche imprese che, ricorrendo a contratti pirata o a modalità applicative elusive, abbassano le tutele rispetto a quelle richieste dalla legge, l'intervento pubblico finisce per sostenere la concorrenza al ribasso che le parti intendono contrastare. La perdita dei benefici, nei casi previsti dall'ordinamento, incide invece sul calcolo economico dell'impresa e può modificare la convenienza di quelle scelte. La questione che si pone ora al governo riguarda quindi anzitutto l'attuazione di questi vincoli e l'orientamento coerente delle misure di sostegno alle imprese, più che il recepimento legislativo dei contenuti dell'accordo. L'ordinamento dispone già di strumenti che attribuiscono rilievo alla contrattazione rappresentativa: la loro applicazione, attraverso criteri amministrativi e controlli effettivi, costituisce una condizione della capacità dell'intesa di incidere sui comportamenti delle imprese.

L'intesa del 12 novembre può dunque essere considerata un segno di vitalità delle relazioni industriali italiane per la capacità delle parti di assumersi una responsabilità comune in una fase economicamente difficile, a fronte di divergenze sia sul versante sindacale sia su quello datoriale. L'efficacia dell'accordo si misurerà quando una categoria dovrà rispettare il calendario dei rinnovi nel corso di una trattativa difficile o quando un'associazione dovrà accettare che alcune delle attività rivendicate dal proprio contratto ricadano in un altro perimetro. Una verifica altrettanto rilevante riguarderà il governo e la sua capacità di impedire che risorse pubbliche sostengano imprese che si sottraggono al rispetto dei trattamenti economici e normativi richiesti per accedere ai benefici. Le parti hanno esercitato la propria autonomia definendo regole comuni; la tenuta di quelle regole dipenderà anche dalla coerenza delle scelte pubbliche che ne accompagnano l'attuazione.

L'ACCORDO "DI SAN MARTINO" TRA RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTAZIONE: STORICO, MA QUANTO?

di Francesco Nespoli

"Qui si fa la storia" o "same old story"?

Non è la prima volta, nella storia recente delle relazioni industriali italiane, che un accordo-quadro viene definito «storico», come hanno fatto i rappresentanti delle tredici associazioni datoriali e delle tre confederazioni sindacali protagoniste della pre-intesa siglata il 12 novembre scorso. Emanuele Orsini, presidente di Confindustria, ha parlato di un «passaggio epocale»; Daniela Fumarola, segretaria generale della Cisl, ha utilizzato l'espressione "accordo fondativo". Lo hanno detto anche Maurizio Landini e Pierpaolo Bombardieri.

Era successo anche nel 2013, quando Confindustria, Cgil, Cisl e Uil raggiunsero l'intesa sulla misurazione della rappresentatività sindacale, peraltro con una visibilità mediatica ben maggiore di quella ottenuta la scorsa settimana, con l'agenda dell'informazione occupata dagli allarmi bomba nelle scuole. L'allora segretaria generale della Cgil, Susanna Camusso, e il presidente di Confindustria, Giorgio Squinzi, così come i media, parlarono di un accordo «che mancava da sessant'anni», che rendeva «impossibili le spaccature del passato» e che

regolava finalmente la «democrazia sindacale» (si veda F. Nespoli, *Le relazioni industriali alla prova di maturità: politica, contrattazione o comunicazione?*, ADAPT University Press, Materiali di discussione, 2021, n. 2).

Giusto dunque, oggi come allora (si vedano E. Massagli, P. Tomassetti, *Rappresentanza: prime valutazioni dell'accordo Confindustria e Cgil, Cisl, Uil del 31 maggio 2013*, Boll. spec. ADAPT, 2013, n. 15, e l'articolo de *Il Foglio* dall'eloquente titolo, *Fuffa storica*) chiedersi che cosa abbia di realmente storico questo nuovo accordo, in attesa della sua effettiva applicazione.

Più di un invito alla prudenza è d'altronde comparso sulle pagine dei principali quotidiani il giorno seguente la firma. Dario Di Vico, su *Il Foglio* del 13 novembre (*Tutti i vincitori (non scontati) del buon risultato sul salario giusto*), ha osservato che l'aggettivo storico è probabilmente esagerato, perché l'accordo non risolve tutti i problemi delle relazioni industriali italiane e restano interi settori nei quali la rappresentanza sindacale è debole. L'ex presidente del Cnel, Tiziano Treu, interpellato da Di Vico, ha assegnato all'intesa un prudente "sei più". Giuliano Cazzola ha invece osservato che, benché stavolta «la montagna non abbia partorito un topolino», diversi contenuti dell'intesa erano già presenti nel protocollo del 1993 e nel Patto per la fabbrica del 2018: per esempio, la verifica dell'andamento dei salari durante la vigenza contrattuale oppure gli strumenti per evitare lunghe vacanze contrattuali. La novità potrebbe stare nella capacità di rendere finalmente applicabili regole e

principi che in passato non avevano trovato piena attuazione.

Too big to fail

Al netto dell'effettiva implementazione, sulla quale il giudizio sarà influenzato dalle alte aspettative, appare in ogni caso chiaro che questa volta ci siano alcuni elementi di indubitabile rilevanza storica.

Il primo è facilmente documentabile: non era mai stato raggiunto un accordo-quadro di questa ampiezza e, anzi, non si erano nemmeno mai viste allo stesso tavolo, tutte insieme, tre confederazioni sindacali e quattordici associazioni datoriali (tredici poi le firmatarie). Realtà appartenenti a sistemi di relazioni industriali molto diversi: industria, commercio, artigianato, cooperazione, piccola impresa e servizi.

Un assetto nato già "*too big to fail*", la cui proiezione sullo schermo delle relazioni industriali era cresciuta ulteriormente a seguito delle prime anticipazioni che ipotizzavano una firma già a fine settembre (cfr. F. Nespoli, *Too big to fail. Ora o mai più: cronaca di un accordo annunciato*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 34).

La posta in gioco è stata tale da superare non solo i posizionamenti politici, che vedono le tre confederazioni sindacali e le associazioni datoriali muoversi con posizioni e metodi non unitari nei confronti della manovra di bilancio, ma soprattutto le questioni legate alla riforma del sistema artigiano, che avevano complicato il

confronto e rischiavano di diventare un ostacolo per l'intera intesa.

La seconda ragione riguarda il contenuto. Le parti sociali hanno affrontato una questione annosa, che per decenni il nostro sistema di relazioni industriali non è riuscito a trattare concretamente, ossia le regole per la misurazione della rappresentatività datoriale. Se per i sindacati si rafforza la misurazione attraverso iscritti e voti, per le associazioni datoriali vengono finalmente definiti criteri qualitativi e quantitativi, valorizzando anche il numero dei lavoratori effettivamente coperti dai contratti. È vero che il Patto per la fabbrica del 2018 aveva già riconosciuto esplicitamente la necessità di misurare non soltanto la rappresentatività sindacale, ma anche quella delle associazioni datoriali, ma la questione era rimasta sostanzialmente aperta fino a oggi, con una risposta per la prima volta condivisa tra i principali sistemi di rappresentanza delle imprese di settori differenti. Daniela Fumarola, tra i protagonisti più visibili dell'intesa, ha insistito proprio su questi aspetti. In due interventi sul Sole e su *Avvenire* già il 13 novembre, la segretaria generale della Cisl ha sottolineato soprattutto l'estensione a tutti i contratti dei meccanismi di tutela dei salari dall'inflazione già sperimentati in alcune categorie.

Naturalmente ci sono stati compromessi: il sindacato avrebbe voluto verifiche annuali dell'inflazione per tutti. Invece l'accordo consente verifiche annuali oppure biennali, secondo quanto stabilito dai singoli contratti. E non è stata ottenuta nemmeno l'ultrattività

degli adeguamenti all'inflazione dopo la scadenza contrattuale. Dunque, in caso di ritardo nel rinnovo, interviene una tutela specifica, collegata al 50% dell'inflazione dopo nove mesi.

Non sono mancate, naturalmente, le critiche delle organizzazioni sindacali esterne al perimetro confederale. L'Usb ha denunciato il rischio che le nuove regole consolidino il monopolio delle maggiori organizzazioni, riducendo gli spazi di autonomia e di conflitto dei sindacati indipendenti, mentre la Cub ha contestato i meccanismi di recupero dell'inflazione, le clausole di tregua sindacale e il rafforzamento del welfare contrattuale (si vedano *Rappresentanza, contratti e salari: firmata l'intesa tra imprese e Cgil, Cisl, Uil*, in *Il Manifesto*, 13 novembre 2026; *Anche i sindacati di base in piazza venerdì 20 contro l'economia di guerra*, in *Il Manifesto*, 14 novembre 2026; *Schlein nella morsa: tra Conte e Landini. La strana sponda Meloni-Usb*, in *Il Foglio*, 14 novembre 2026). Critiche che, pur mettendo in discussione la rappresentatività e le scelte delle organizzazioni firmatarie, testimoniano quantomeno che l'accordo viene percepito come capace di incidere concretamente sugli equilibri della rappresentanza e sul ruolo del sindacalismo confederale, e non come un'operazione meramente cosmetica.

I nervi ancora scoperti

Certo, non mancano alcune contrapposizioni nelle letture all'interno del sindacato e nei media. Il primo aspetto riguarda il salario minimo, che ha occupato un

certo spazio sui giornali. Dario Di Vico su *Il Foglio* e Tobia De Stefano su *La Verità* hanno sottolineato come l'intesa rafforzi la linea del salario giusto contrattuale sostenuta dal governo con il decreto Primo maggio, ridimensionando la proposta di salario minimo per legge avanzata dal centrosinistra. Ma Francesca Re David, intervistata dal *Corriere della Sera*, ha risposto in modo molto netto che le due cose possono convivere: per la Cgil una soglia minima fissata per legge potrebbe infatti continuare a proteggere i lavoratori dei settori nei quali la contrattazione non riesce a garantire retribuzioni superiori ai nove euro l'ora. Se così stanno le cose, le premesse sono buone quantomeno per contribuire a chiarire quale spazio di azione resti al salario minimo legale, e dunque per disinnescare la sua funzione totemica, che ancora nei media si manifesta quando viene evocato come soluzione taumaturgica per i mali delle dinamiche salariali italiane.

Il secondo aspetto riguarda la necessità di una legge sulla rappresentanza. Diversi protagonisti, anche da posizioni differenti, la chiedono: Francesca Re David, Pierpaolo Bombardieri e Mauro Lusetti, ad esempio lo hanno fatto esplicitamente. La necessità di un intervento legislativo viene richiamata anche da osservatori illustri (si veda M. Rusciano, *Il dialogo con i datori di lavoro e la divisione tra i sindacati*, in *Corriere del Mezzogiorno*, 15 novembre 2026). L'accordo, dunque, non elimina dal dibattito la legge sulla rappresentanza. Semmai contribuisce a chiarire come dovrebbe essere costruita: una legge che sostenga le regole definite autonomamente dalle parti sociali, senza sostituirsi alla contrattazione.

Con il rischio che la difficile questione della reale autonomia collettiva rimanga insoluta: il decreto Primo maggio fa riferimento ai contratti sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative per definire il salario giusto; l'accordo chiarisce quali siano i criteri per individuarle, ma poi si chiede nuovamente alla legge di dare forza a quelle regole.

E qui veniamo al terzo punto di contesa: il ruolo del governo. Giorgia Meloni e la ministra Marina Calderone hanno rivendicato il risultato, collegandolo alla scelta di non esercitare la delega sulla contrattazione e al decreto Primo maggio sul salario giusto. Alcuni quotidiani vicini alla maggioranza hanno letto l'accordo come una conferma dell'impostazione governativa. E anche una parte delle organizzazioni imprenditoriali riconosce il contributo dell'esecutivo. Mauro Lusetti, vicepresidente di Confcommercio, nell'intervento *Una contrattazione di qualità a garanzia del salario giusto*, pubblicato su *Il Sole 24 Ore* del 14 novembre, ha scritto che il governo ha creato le condizioni per l'intesa, riconoscendo e valorizzando l'autonomia delle parti sociali.

Va anche detto però che le parti sociali non hanno voluto la presenza di rappresentanti del governo al tavolo, nemmeno in veste di tecnici. E, come ha osservato il presidente della Fondazione Tarantelli Emmanuele Massagli (presente al tavolo), l'accordo va anche oltre quanto disposto dal decreto del governo. Il riferimento è all'estensione della copertura economica per vacanza contrattuale, che si applicherà anche ai settori ad alta

stagionalità, sanitari e sociosanitari, inizialmente soggetti a deroghe nel decreto.

Infine vale la pena ricordare come si è arrivati a quella decisione, ripartendo dal confronto, tutt'altro che semplice, tra governo e parti sociali nella primavera del 2026. Le prime ipotesi del decreto Primo maggio prevedevano di valorizzare i contratti maggiormente applicati, suscitando la reazione delle organizzazioni sindacali e datoriali più radicate, preoccupate che questa formulazione potesse favorire anche contratti di dubbia rappresentatività. Proprio quella prospettiva aveva contribuito a ricompattare le parti sociali. Cgil, Cisl e Uil, insieme alle principali organizzazioni imprenditoriali, avevano chiesto al governo di lasciare loro il tempo necessario per definire autonomamente le regole della rappresentanza. La decisione dell'esecutivo di non esercitare la delega arrivò dunque anche in seguito a questa pressione. Andrebbe dunque posta una certa attenzione a non confondere le condizioni politiche con la paternità dell'accordo.

Semina larga, raccolto incerto

Non è dunque solo il confronto, tutto stagionale, sulla manovra di bilancio o l'auspicabilità di una legge sulla rappresentanza a declinare il rapporto con il governo. C'è infatti anche chi considera prioritaria la definizione di incentivi per le imprese che applicano i contratti collettivi più rappresentativi, valorizzandone la funzione abilitante nell'accesso ai benefici pubblici. Due

prospettive non necessariamente incompatibili, ma che richiederebbero almeno una piattaforma unitaria nei confronti del governo.

Resta però il fatto che la convergenza sancita dalla recente intesa non si traduce automaticamente in un'unità sindacale. Non solo nei confronti dell'esecutivo, ma rispetto al metodo del confronto intersindacale da seguire da qui in avanti.

In questa prospettiva Maurizio Marchesini, vicepresidente di Confindustria per il lavoro e le relazioni industriali, ha proposto di rendere permanente il tavolo di confronto tra imprese e sindacati. Un'idea già anticipata in occasione dei venticinque anni del *Diario del Lavoro* e rilanciata al Forum di Assolombarda. Una proposta immediatamente condivisa da Daniela Fumarola, che vi ha chiaramente riconosciuto una sintonia con la proposta di un "patto sociale" che per la Cisl costituisce un richiamo costante.

L'unità che conta probabilmente di più sarà in ogni caso quella necessaria per dare seguito all'accordo-quadro nei diversi sistemi di relazioni industriali, nelle categorie e nei prossimi rinnovi contrattuali. È su questo terreno che dovrà essere verificata la capacità delle confederazioni di proseguire il percorso comune, anche al di là delle divergenze politiche e delle differenti strategie di confronto col governo.

Tutto ciò considerato, anche se l'accordo è storico, rappresenta un nuovo inizio e non un esito. Le regole generali dovranno essere tradotte in accordi interconfederali nei diversi sistemi di relazioni industriali. Bisognerà

definire concretamente i criteri di misurazione, i perimetri contrattuali e le modalità con cui individuare i trattamenti economici di riferimento.

E, soprattutto, bisognerà verificare se tutto questo produrrà rinnovi più tempestivi, salari migliori e una riduzione effettiva del fenomeno del *dumping*.

In questo senso l'aggettivo storico cambia di significato: non riguarda un importante frangente senza precedenti, ma qualcosa la cui discontinuità dovrà trovare riscontro nella vita delle relazioni industriali e negli accordi futuri.

IL TEMPO LUNGO DEL CONSENSO E LA CORSA DEI CONTRATTI DI CARTA: NOTE SUL TALLONE D'ACHILLE DELL'ACCORDO-QUADRO

di Michele Tiraboschi

L'accordo-quadro del 12 novembre 2026 su rappresentanza, assetti contrattuali e salari è stato giustamente definito storico. Non perché introduca principi completamente nuovi, ma perché ricompone entro una cornice unitaria i principali sistemi italiani di relazioni industriali e costruisce l'architrave pattizia necessaria per dare piena attuazione al decreto-legge n. 62/2026 sul salario giusto.

Industria, terziario, artigianato, cooperazione, agricoltura e piccola impresa conservano identità, attori e modelli contrattuali differenti. L'intesa riconduce tuttavia questa pluralità a una grammatica comune: rappresentatività verificabile, trasparenza dei perimetri, individuazione dei contratti di riferimento, distinzione tra trattamento economico minimo e complessivo, continuità dei rinnovi e tutela del potere d'acquisto.

Proprio l'ampiezza del disegno fa però emergere un punto critico finora rimasto ai margini del dibattito: il tempo necessario per renderlo operativo.

L'accordo arriva a novembre 2026, oltre sei mesi dopo il decreto del 1° maggio, e affida una parte decisiva della

propria attuazione a successivi accordi interconfederali nei diversi sistemi di rappresentanza e, quindi, al successivo recepimento nei singoli contratti nazionali di categoria nel rispetto, a quanto pare, dei diversi cicli contrattuali. Dovranno essere precisati i criteri di misurazione della rappresentanza e i tempi della verifica, delimitati i perimetri dei contratti, indicati i codici ATECO, definiti TEM e TEC dei contratti leader per ciascun livello professionale, regolate le procedure di deposito, costituiti gli organismi di monitoraggio e adeguati i contratti collettivi.

Il testo dichiara l'immediata cogenza "politica" dei propri contenuti, ma molte delle regole indispensabili per la loro concreta applicazione e azionabilità in giudizio richiedono ancora ulteriori e inevitabilmente lunghi passaggi negoziali. Si apre così una fase intermedia delicata. La legge è già vigente. I principi dell'accordo sono stati enunciati. Ma imprese, consulenti, amministrazioni e giudici non dispongono ancora di tutti gli strumenti necessari per individuare con certezza i contratti di riferimento, estrarre il trattamento economico complessivo e verificare gli eventuali scostamenti.

Nel frattempo il mondo corre. E corrono soprattutto le organizzazioni rimaste fuori dall'accordo. Alcune hanno già iniziato a riscrivere e depositare CCNL formalmente allineati alla nuova grammatica legislativa: adeguamento dei minimi, esposizione del TEC, indicazione dei codici ATECO, richiami alla equivalenza, nuove clausole sul welfare e dichiarazioni di conformità al decreto.

Questa capacità di reazione può apparire, a prima vista, un segno di dinamismo. Ma la velocità non è sempre sinonimo di innovazione. Un contratto collettivo genuino è il risultato di un processo che richiede la formulazione di piattaforme, l'ascolto delle basi associative, la composizione di interessi differenti, il confronto tra le parti, la verifica della sostenibilità economica, la consultazione degli organismi rappresentativi e, in alcuni sistemi, il voto dei lavoratori.

Un testo integralmente riscritto pochi giorni dopo una legge o un accordo-quadro può invece limitarsi a incorporarne le parole chiave, oggi ancora più facilmente grazie all'utilizzo della IA che consente, come accaduto nel terziario, di riscrivere agevolmente (e sulla carta) persino i complessi sistemi di classificazione e inquadramento del personale. Si possono copiare minimi salariali, trattamenti complessivi, istituti di welfare e clausole normative. Più difficile è costruire la realtà collettiva e ricomporre i contrapposti interessi che dovrebbero stare dietro quelle previsioni: imprese e lavoratori rappresentati, strutture territoriali, rappresentanze nei luoghi di lavoro, bilateralità effettiva, capacità di amministrare il contratto e continuità dei cicli negoziali.

Emerge così un paradosso. La contrattazione rappresentativa ha bisogno di tempo perché deve costruire punti di incontro e di compromesso tra interessi reali. La contrattazione opportunistica ha bisogno soltanto del tempo materiale necessario per scrivere e depositare un documento. La prima sconta la complessità del confronto sindacale e della mediazione politica. La seconda

può trasformare il contratto in un prodotto rapidamente adattabile alle nuove convenienze legislative da immettere tempestivamente sul "mercato" della rappresentanza.

Non sarebbe però corretto assumere la durata del negoziato come criterio autonomo di genuinità. Un contratto non è autentico perché viene concluso lentamente, né diventa fittizio perché è rinnovato in tempi rapidi. In fasi di crisi o di intensa trasformazione produttiva proprio la rapidità può dimostrare la vitalità delle relazioni industriali. Il tempo può tuttavia diventare un indicatore significativo se letto insieme ad altri elementi: esistenza di una piattaforma, durata e fasi del confronto, soggetti concretamente coinvolti, consultazione degli associati, validazione dell'ipotesi, consistenza della base rappresentata, applicazione effettiva del CCNL e operatività degli enti bilaterali.

Un contratto completamente riscritto senza che resti traccia di questo processo non è automaticamente illegittimo, ma pone una questione di attendibilità istituzionale e di conformità alla fattispecie sindacale tutelata dall'articolo 39 della Carta costituzionale.

È qui che si misura la responsabilità delle organizzazioni firmatarie dell'accordo. I tempi lunghi sono spesso il prezzo necessario per comporre esigenze diverse. Non possono però diventare un alibi. Una contrattazione che arriva sistematicamente tardi lascia scoperti imprese e lavoratori, alimenta il contenzioso e il protagonismo degli organi giurisdizionali, consente ai soggetti più

rapidi, ma non necessariamente più rappresentativi, di occupare per primi lo spazio aperto dalla legge.

La rappresentatività non è soltanto un titolo che legittima a negoziare. Comporta anche una responsabilità di regolazione tempestiva ed effettiva. Se le parti sociali rivendicano, correttamente, la propria autonomia rispetto all'intervento legislativo, devono dimostrare di saper produrre in tempi compatibili con le trasformazioni economiche le regole necessarie a governarle.

La tenuta dell'intesa – detto con spirito propositivo e costruttivo, ma anche senza sconti – dipenderà quindi non solo dalla qualità dei futuri accordi attuativi, ma anche dalla rapidità con cui essi verranno conclusi e recepiti nei contratti nazionali di categoria. Servono scadenze credibili, criteri transitori e una sequenza pubblicamente verificabile degli adempimenti. Diversamente, il differimento della attuazione potrebbe premiare proprio la contrattazione cartolare che l'accordo intende contrastare.

In questa fase diventa pertanto particolarmente utile monitorare specificamente l'effettiva implementazione delle numerose previsioni del decreto del 1° maggio e valutare la loro reale operatività a seguito delle precisazioni contenute nell'accordo del 12 novembre 2026, verificando se al rapido adeguamento documentale corrispondano una effettiva applicazione, una base rappresentata e un sistema di relazioni industriali realmente operante. Non si tratterebbe di sindacare la libertà negoziale, ma di offrire a istituzioni, imprese e lavoratori

gli elementi necessari per distinguere un contratto collettivo da un semplice testo che ne assume la forma.

L'accordo del 12 novembre 2026 ha compiuto una scelta importante: non sostituire l'autonomia collettiva, ma chiederle di assumersi la responsabilità di governare rappresentanza, salari e perimetri. Per questo la sua credibilità si gioca ora sul terreno più difficile: trasformare il tempo necessario alla maturazione del consenso in capacità tempestiva di decisione e di attuazione attraverso l'aggiornamento dei testi dei contratti nazionali e delle relative strutture della retribuzione.

Il contratto autentico ha bisogno di tempo, il contratto fittizio ha bisogno soltanto di un redattore con esperienza e velocità di penna più che di pensiero. Ma una contrattazione autentica che arriva sempre tardi rischia di consegnare il campo proprio ai contratti fittizi. È da questa tensione, più che dalle dichiarazioni sulla storicità della intesa, che passa la sua capacità di reggere alla prova dei fatti e, dunque, la sua stessa credibilità che non si misurerà dal numero e dal prestigio delle firme raccolte il 12 novembre, ma dalla capacità di arrivare prima che la carta e l'atto formale di deposito del testo nell'archivio dei contratti prendano il posto della vera contrattazione.

CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E MAGISTRATURA COMPLEMENTARI PER LA TUTELA DEL SALARIO GIUSTO

di Emmanuele Massagli e Michele Tiraboschi

«Lo Stato non crea il diritto. Lo Stato crea leggi. E Stato e leggi stanno sotto il diritto». Paolo Grossi, storico del diritto e giudice costituzionale, scelse queste parole di E. Kaufmann come introduzione di un agile volume dall'eloquente titolo *Prima lezione di diritto*. Non era una provocazione contro lo Stato, ma un invito a ricordare che il diritto nasce prima di tutto nella società, nei suoi corpi intermedi, nelle istituzioni che gli uomini costruiscono per dare ordine ai rapporti economici e sociali.

È questa, a nostro parere, la giusta chiave di lettura per leggere la portata e anche l'operatività del recente accordo tra Cgil, Cisl, Uil e le principali associazioni datoriali in materia di rappresentanza, contratti collettivi di lavoro e salari. Le relazioni di lavoro sono in effetti il terreno nel quale questa lezione dedicata ai giovani studiosi del diritto appare più evidente. Nella fisiologia di milioni di rapporti di lavoro non è il giudice a stabilire quanto vale il lavoro, come si organizzano gli orari, quali tutele accompagnano una malattia o la maternità. E non è neppure la legge a poter prevedere l'effettività della corretta regolazione di ogni mestiere, della giusta modulazione della organizzazione del lavoro in impresa e del governo delle trasformazioni in atto nella società e

nella economia. Sono i contratti collettivi, attraverso la rappresentanza organizzata di lavoratori e imprese, a tradurre interessi diversi e spesso confliggenti in regole comuni e sostenibili. È questa la storica forza della contrattazione collettiva: tenere insieme ciò che altrimenti tenderebbe a separarsi.

Da questo punto di vista, il decreto Primo maggio e il nuovo accordo-quadro tra le parti sociali non sono soltanto due interventi sui salari. Disegnano un ordine delle relazioni industriali. Il decreto riconosce la centralità dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative e individua il trattamento economico non derogabile; l'accordo stabilisce criteri comuni per misurare la rappresentanza, definire i perimetri, individuare il contratto leader, governare i rinnovi, distinguere e rendere conoscibili le diverse componenti della retribuzione.

È un modello che chiede meno alla legge non perché creda in meno diritto, ma perché crede in un diritto più vicino alla società per essere effettivo. La legge deve creare condizioni, garanzie e strumenti di trasparenza, non occupare lo spazio che lavoratori e imprese, attraverso organizzazioni realmente rappresentative, sono in grado di governare responsabilmente. È il principio di sussidiarietà orizzontale: le istituzioni favoriscano l'autonoma iniziativa dei cittadini e dei loro corpi intermedi senza sostituirvisi.

Lo stesso vale per la magistratura, canale di comunicazione tra il diritto vivente delle parti sociali e quello dello Stato come sosteneva Gino Giugni. Concepire come

inevitabile lo scontro tra i giudici e le parti sociali dopo il decreto Primo maggio alla luce delle prime sentenze sulla materia significa ridurre la natura del sistema che si sta costruendo. Il contratto governa la fisiologia, il giudice interviene nella patologia. L'uno non esclude l'altro. Un contratto leader davvero rappresentativo, collocato nel corretto perimetro e sostenuto da dati trasparenti, offre al giudice un parametro di comparazione molto più solido. Il controllo giudiziale non ideologico, a sua volta, protegge quel sistema da *dumping*, artifici classificatori e applicazioni opportunistiche.

La vera novità, dunque, non consiste nel sottrarre il salario al giudice e, forse, neanche alla legge (troppo si è discusso degli spazi per un eventuale salario minimo legale dopo l'accordo-quadro). L'innovazione consiste nel fare in modo che, quando il giudice è chiamato a decidere, non debba più muoversi in una terra di nessuno.

Il nuovo patto tra le parti sociali può allora essere letto per ciò che realmente è: un investimento nella capacità della società organizzata di produrre ordine. Una scelta esigente, perché autonomia significa anche responsabilità, misurazione della rappresentanza, trasparenza e capacità di rispettare gli impegni assunti. In una stagione in cui si chiede spesso alla legge di risolvere ogni problema, può sembrare controcorrente. Ma è una lezione antica del diritto del lavoro ed è l'essenza stessa delle buone relazioni industriali: le istituzioni più solide non sono sempre quelle costruite dall'alto, ma possono nascere dal lavoro, dal conflitto che trova una regola, dalla rappresentanza che si assume responsabilità.

COSA CAMBIA ADESSO, PER IMPRESE E OPERATORI?

di Giovanni Piglialarmi e Michele Tiraboschi

L'accordo-quadro del 12 novembre impone a imprese e consulenti una verifica immediata e documentata di CCNL, mansioni, inquadramenti, trattamento economico complessivo e requisiti per gli incentivi. Applicare un contratto registrato al Cnel non basta: eventuali scostamenti dal CCNL leader espongono a contestazioni, differenze contributive, perdita delle agevolazioni e responsabilità professionali.

Mentre il dibattito pubblico si concentra sui vincitori e sui vinti della politica e delle relazioni sindacali, l'accordo-quadro del 12 novembre 2026, di attuazione e completamento delle previsioni contenute nel decreto Primo maggio (decreto-legge n. 62/2026), pone alle imprese e agli operatori che le assistono una questione molto concreta: i trattamenti economici riconosciuti ai dipendenti sono in linea con le previsioni del decreto Primo maggio? consentono di accedere alle diverse forme di incentivo economico che risultano condizionate alla applicazione dei contratti collettivi sottoscritti dagli attori comparativamente più rappresentativi?

È da questa prospettiva che, infatti, è possibile dimostrare come i veri vincitori dell'Intesa del 12 novembre siano i lavoratori, che vedono tutelati i loro salari, e le

imprese che applicano correttamente i trattamenti fissati dai contratti di riferimento del settore e che, fino ad oggi, sono state esposte alla concorrenza di chi riduce il costo del lavoro attraverso l'applicazione di contratti con trattamenti inferiori.

Il decreto Primo maggio aveva già individuato nel trattamento economico complessivo dei CCNL leader il parametro del salario giusto. L'accordo-quadro interviene su questo impianto, precisando i criteri per misurare la rappresentatività, individuare i contratti di riferimento e confrontarne i contenuti. Peraltro, il richiamo, per la rappresentatività dei datori di lavoro, al numero di lavoratori a cui si applica il contratto collettivo rende l'operazione di individuazione del CCNL leader immediata e quasi intuitiva entrando nel nuovo archivio dei contratti collettivi del Cnel (che indica per ogni contratto a quanti lavoratori e a quante imprese è applicato). Certamente i CCNL dovranno indicare chiaramente composizione e valore dei trattamenti economici. Ma l'attesa di questi passaggi non sospende gli obblighi di legge già vigenti (decreto-legge n. 62/2026) e non autorizza a mantenere condizioni inferiori a quelle dovute.

Per verificare la *compliance* alla legge ora, l'impresa e il consulente devono partire dalla attività effettivamente esercitata, dal settore e dalla natura giuridica dell'azienda. Su queste basi va individuato il contratto sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative nell'ambito pertinente. Certamente il codice ATECO costituisce un riferimento che, tuttavia, deve confrontarsi sempre con l'attività concreta svolta

dall'impresa e con il campo di applicazione dei contratti, in modo tale da non generare alcuna invasione della sovranità dell'autonomia collettiva nel determinare la categoria contrattuale di riferimento.

La verifica richiede particolare attenzione nelle aziende che svolgono più attività o che hanno scelto il CCNL soprattutto per il suo minor costo. In quest'ultimo caso, infatti, la registrazione nell'Archivio del Cnel e il possesso di un codice alfanumerico non attestano, da soli, la rappresentatività dei firmatari o la conformità dei trattamenti a quanto previsto dal decreto Primo maggio. I criteri che legittimano un CCNL a poter svolgere le funzioni delegate dalla legge, infatti, devono essere sussistenti, motivati e documentabili.

Occorre distinguere, in particolare, la scelta del CCNL, che resta libera, dagli obblighi e dai vantaggi che la legge collega ai trattamenti della contrattazione qualificata in ragione del grado di rappresentatività dei sindacati. Chi applica un diverso contratto deve verificare due aspetti: 1) che il contratto applicato rispetti il trattamento economico complessivo che la disciplina di legge sul salario giusto individua in quello stabilito dal CCNL leader di settore (avuto riguardo della dimensione dell'impresa e cioè impresa artigiana, impresa cooperativa o altra impresa); 2) che sussistano le condizioni economiche e normative necessarie per beneficiare delle agevolazioni pubbliche, in linea con quanto stabilito dall'articolo 1, comma 1175 della legge n. 296/2006. Non basta, quindi, che il rapporto sia formalmente regolato da un contratto collettivo. Né l'eventuale adesione dei suoi

firmatari all'accordo-quadro sana automaticamente gli scostamenti.

Il confronto tra il contratto collettivo applicato e il CCNL leader di settore non può partire ovviamente dalla semplice corrispondenza tra i numeri dei livelli o dalle etichette formali delle qualifiche, posto che i contratti pirata hanno sempre giocato molto su questo espediente. Un IV livello non equivale necessariamente al IV livello di un altro contratto. Ed infatti il *dumping* contrattuale si costruisce proprio nella diversa classificazione del personale. I contratti pirata non si limitano a prevedere trattamenti complessivi peggiorativi ma accorpano in un unico livello le figure professionali più diffuse, collocandole in posizioni inferiori rispetto a quelle previste dai CCNL sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Una scelta deliberatamente orientata a ridurre il trattamento economico applicabile alle mansioni che concentrano il maggior numero di occupati.

Il problema è particolarmente evidente nel terziario, dove figure numericamente rilevanti, come quelle normalmente ricondotte al IV livello del contratto di riferimento (quali cassieri, commesse, banconisti, etc.) possono essere raggruppate e collocate più in basso nella scala professionale nell'ambito di un sistema di inquadramento del personale di un altro contratto collettivo (cfr. G. Piglialarmi, M. Tiraboschi, *Fare contrattazione nel terziario di mercato*, ADAPT University Press, 2025, vol. I e II). Il risparmio economico per l'impresa deriva così

anche dalla costruzione del livello, prima ancora che dall'importo della sua paga base.

Per il consulente, allora, la conseguenza è precisa: occorre partire dalle mansioni effettive, individuare il corretto inquadramento nel contratto di riferimento (cioè il CCNL leader di settore) e solo dopo confrontare i trattamenti. Diversamente, assumere come punto di partenza il livello attribuito dal contratto meno oneroso rischia di incorporare nella verifica proprio il meccanismo che produce lo scostamento economico, con conseguente rischio per l'impresa di esporsi a rilevanti contestazioni.

Una volta ricostruito l'inquadramento corretto, occorre considerare il trattamento economico complessivo: mensilità aggiuntive, componenti fisse e continuative, indennità e prestazioni di *welfare* rilevanti. Sotto questo profilo, l'accordo distingue il trattamento economico minimo (TEM) dal trattamento economico complessivo (TEC). E mentre il TEM non ammette compensazioni con altri istituti retributivi o con il *welfare*, il TEC richiede criteri di comparazione omogenei.

Anche l'orario, peraltro, conta e ha rilievo in questa operazione. Due importi annui (RAL) simili possono corrispondere a condizioni differenti se cambiano le ore lavorabili, le ferie, i permessi e le riduzioni dell'orario. E premi discrezionali o variabili non possono essere utilizzati indistintamente per colmare carenze nelle componenti garantite. Il controllo, dunque, deve necessariamente partire dalle mansioni, dall'inquadramento, dalla

retribuzione e dal tempo di lavoro definito dal CCNL leader.

Per i benefici soggetti alla disciplina dell'articolo 1, comma 1175, della legge n. 296/2006, la verifica è ancora più onerosa, anche perché la disciplina normativa del salario giusto e quella sulle agevolazioni sono collegate, ma non coincidono. In quest'ultimo caso, occorre invece controllare il rispetto dei trattamenti economici e anche normativi richiesti dalla disposizione per tutti i livelli di contrattazione. Una integrazione salariale potrebbe quindi correggere una differenza economica senza risolvere tutte le criticità che incidono sulla fruizione degli sgravi. Il consulente, dunque, deve esaminare i benefici già utilizzati e quelli che l'impresa intende richiedere, individuando requisiti, periodi interessati e possibili irregolarità.

Le stesse federazioni di categoria, nel rinnovare un CCNL, dovranno ora precisare perimetri e modalità applicative, completare la misurazione della rappresentanza e rendere più agevole l'individuazione dei contratti di riferimento. I CCNL dovranno esporre per ciascun livello le componenti e i valori del TEM e del TEC. Tabelle chiare e criteri condivisi ridurranno l'incertezza per imprese, professionisti e organi di controllo. Questi strumenti servono a rendere più certa l'applicazione degli obblighi. La loro assenza non rende tuttavia irrilevanti differenze già riconoscibili: un inquadramento artificiosamente abbassato, una mensilità aggiuntiva mancante o una voce fissa omessa possono essere verificati già ora (si vedano ancora le simulazioni su 50 profili

professionali nell'ambito del terziario del mercato contenute in G. Piglialarmi, M. Tiraboschi, *Fare contrattazione nel terziario di mercato*, cit.).

In questa operazione di adeguamento devono poi essere separati il costo corrente dell'adeguamento e le possibili differenze pregresse. Queste ultime richiedono una valutazione specifica sul fondamento delle pretese, le decorrenze, la relativa contribuzione previdenziale e le conseguenze sulle agevolazioni già fruite. Cambiare CCNL non risolve automaticamente le irregolarità del periodo pregresso. Allo stesso modo, aumentare la paga corrente non dimostra che siano state sanate tutte le differenze.

Quando il divario è consistente, l'impresa può dover rivedere l'organizzazione, i turni, e i rapporti con i committenti. Le relazioni industriali possono accompagnare queste scelte e governare gli effetti del passaggio contrattuale. Diverso, però, è stabilire che il trattamento economico obbligatorio venga raggiunto soltanto dopo alcuni anni. Neppure il richiamo alla contrattazione di prossimità dell'articolo 8 del decreto-legge n. 138/2011 consente di superare il limite costituzionale della retribuzione proporzionata e sufficiente, al quale la nuova disciplina collega il TEC. Se da un lato si può ricorrere per via negoziale agli strumenti organizzativi del riallineamento, dall'altro non si può trasformare la gradualità in una sospensione del trattamento dovuto (si veda M. Tiraboschi, *Salario giusto e uscita dalla contrattazione pirata dopo il decreto 1° maggio: nessuno spazio per accordi in deroga ex articolo 8*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 30).

Per imprese, consulenti e direttori del personale, l'accordo-quadro del 12 novembre 2026 richiede insomma, già ora, una verifica documentata, articolata in quattro passaggi: 1) individuare il contratto collettivo di riferimento e motivarne la scelta; 2) ricostruire i corretti inquadramenti partendo dalle mansioni effettive; 3) quantificare le differenze economiche e normative e l'esposizione contributiva e sulle agevolazioni; 4) definire le correzioni necessarie e gli eventuali passaggi negoziali. Attendere il prossimo rinnovo, cambiare il codice contratto nel programma paghe o sottoscrivere una generica intesa di armonizzazione non sostituisce questo lavoro. La prima responsabilità dell'operatore è accertare che quanto viene effettivamente riconosciuto ai lavoratori rispetti gli obblighi già esigibili (una verifica che se omessa può portare anche all'accertamento della responsabilità professionale del consulente, cfr. Cass. 10 ottobre 2025, n. 27158).

In questo quadro è plausibile attendersi, già nei prossimi mesi, un doppio movimento. Da un lato, il ritorno di una parte delle imprese ai contratti collettivi di riferimento (CCNL leader di settore), una volta venuta meno la convenienza a utilizzare altri CCNL per comprimere i trattamenti dovuti. Dall'altro, il riallineamento dei trattamenti economici complessivi dei contratti sottoscritti dalle sigle minori a quelli previsti dai CCNL leader, per renderli conformi alle soglie della contrattazione comparativamente più rappresentativa. Un adeguamento che, per essere effettivo, dovrà riguardare anche gli inquadramenti contrattuali: aumentare i minimi tabellari non basta se le mansioni più diffuse continuano a essere

collocate artificialmente nei livelli d'inquadramento inferiori. Per alcune organizzazioni minori questa seconda strada potrebbe risultare praticabile anche a costo di perdere il vantaggio salariale offerto fino ad oggi alle imprese.

DALLE INTESE INTERNE AL NUOVO ACCORDO-QUADRO: COSA ENTRA, COSA CAMBIA E COSA RESTA FUORI

di Ilaria Armaroli e Marco Menegotto

Per sua natura, ogni accordo è frutto della sintesi degli interessi legittimamente portati dalle parti.

La sottoscrizione dell'accordo-quadro sulla rappresentanza, gli assetti contrattuali, i salari e i contenuti della contrattazione collettiva, avvenuta all'alba di giovedì 12 novembre, è occasione per verificare quali contenuti delle proposte presentate nei mesi precedenti dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni datoriali siano effettivamente confluiti nell'accordo e quali, invece, siano stati modificati, ridimensionati o rinviati.

E questo non per un banale e poco praticabile esercizio di valutazione su ipotetici vincitori e vinti, ma piuttosto per analizzare, in una prospettiva di relazioni industriali, il peso riconosciuto alle diverse proposte e posizioni, manifestate tra l'altro (dentro entrambe le delegazioni) in maniera unitaria come non si vedeva da tempo.

I due documenti che hanno di fatto dato avvio alla trattativa si caratterizzavano infatti per impostazione e confini assai diversi – seppur complementari – tra loro (per un confronto puntuale tra le due proposte, si rinvia a I. Armaroli, M. Menegotto, *Verso un nuovo accordo-quadro*

sulle relazioni industriali: convergenze e divergenze tra le due delegazioni, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 34). Le *Proposte per un accordo-quadro* presentate da Cgil, Cisl e Uil il 17 giugno 2026 (in appendice) puntavano a una revisione complessiva del sistema di relazioni industriali, intervenendo su assetti contrattuali, salari, rappresentanza, formazione, salute e sicurezza e partecipazione (per una sintesi dell'intesa sindacale, si veda I. Armaroli, *Le proposte di CGIL, CISL e UIL su assetti contrattuali e rappresentanza*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 34). Il testo condiviso dalle associazioni datoriali il 10 luglio, *Principi sulla misurazione della rappresentanza datoriale* (in appendice), era invece concentrato soprattutto sui criteri di rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali e sulla definizione dei perimetri contrattuali (per una sintesi del documento, si veda M. Menegotto, *Un inedito patto tra associazioni datoriali sulla strada per un nuovo accordo interconfederale*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 34), vero nervo scoperto dell'assetto delle relazioni industriali per come lo abbiamo conosciuto sino ad oggi.

Da questo punto di vista, l'accordo raggiunto assume un perimetro molto più ampio rispetto alla proposta datoriale, ma questo non significa che la piattaforma sindacale sia stata recepita integralmente. Su diversi temi, anzi, il confronto ha prodotto importanti modifiche e integrazioni.

Prima di entrare nel dettaglio dei contenuti, va però segnalato un primo elemento relativo alla composizione del fronte datoriale. I *Principi* del 10 luglio erano stati sottoscritti da 14 associazioni mentre l'accordo-quadro

è stato firmato da sole 13 associazioni, con ANIA che pare essersi sfilata in corso di trattativa.

Sulla rappresentanza: continuità nei criteri e un nuovo corso per le datoriali

Sul terreno della rappresentanza datoriale, l'impostazione dei *Principi* datoriali del 10 luglio resta ben riconoscibile. L'accordo-quadro conferma infatti una combinazione di criteri qualitativi e quantitativi. Tra i primi rientrano la storicità dell'organizzazione, la partecipazione agli organismi del dialogo sociale europeo e la presenza di sistemi strutturati di welfare contrattuale; sul piano quantitativo, resta centrale il dato relativo alla diffusione del contratto nazionale tra i lavoratori del settore.

La piattaforma datoriale aveva inoltre rinviato a un confronto successivo la possibilità di utilizzare anche i dati sulla consistenza associativa delle organizzazioni, da valutare insieme alla diffusione del contratto: anche questa eventualità viene confermata, sempre mediante rinvio a successivi confronti.

Sul versante sindacale, l'accordo si pone invece in sostanziale continuità con la proposta di CGIL, CISL e UIL, che individuava nella combinazione tra dato associativo e consenso elettorale – iscritti e voti alle elezioni della RSU – il criterio di misurazione della rappresentatività. Si tratta peraltro di un assetto già concordato da tempo e – almeno nel settore dell'industria – già oggetto di sperimentazione. La stessa intesa tra le confederali di

giugno ammetteva che i successivi accordi interconfederali potessero individuare modalità ulteriori per tenere conto delle peculiarità dei diversi sistemi di relazioni industriali, ma sempre nell'ambito della misurazione di iscritti e voti.

Più sfumato è invece il confronto sul tema delle RSU. Nella proposta sindacale, l'estensione delle elezioni alle realtà di minori dimensioni e la possibilità di attivarle anche su iniziativa dei lavoratori erano inserite nello stesso percorso volto a favorire una maggiore diffusione della rappresentanza nei luoghi di lavoro. L'accordo-quadro recepisce espressamente la possibilità che, in assenza di accordo tra le organizzazioni, la costituzione della RSU possa essere richiesta da almeno il 30% più uno dei lavoratori occupati nell'impresa o nell'unità produttiva interessata. Su questo, nello specifico, le parti si impegnano più semplicemente ad incontrarsi per valutare "modelli di partecipazione al voto" che possano coinvolgere anche le imprese di minori dimensioni.

Perimetri contrattuali: uno dei terreni di maggiore convergenza

Uno dei punti sui quali le posizioni iniziali erano già più vicine riguarda i perimetri contrattuali.

CGIL, CISL e UIL chiedevano che ogni CCNL specificasse il proprio campo di applicazione e la corrispondenza con i codici ATECO. Le associazioni datoriali avevano sviluppato ulteriormente questo aspetto, proponendo di razionalizzare i perimetri, evitare

ampliamenti impropri dei campi di applicazione e istituire un organismo di monitoraggio.

L'accordo-quadro recepisce largamente questa impostazione. Settore di attività e natura giuridica dell'impresa, con il collegamento alla classificazione ATECO, assumono un ruolo centrale nell'individuazione del contratto collettivo di riferimento, mentre non v'è traccia – così come nella proposta datoriale – del requisito dimensionale pure previsto dal decreto-legge n. 62/2026 (c.d. decreto Primo maggio). Quanto poi alla determinazione dei campi di applicazione dei diversi CCNL, ad un intervento diretto viene preferita la costituzione, a livello interconfederale, di uno specifico Osservatorio che, come già prospettato nei *Principi* delle associazioni datoriali, sarà chiamato a verificare i perimetri, le relative corrispondenze e gli eventuali fenomeni di sovrapposizione.

Su questo terreno, quindi, l'accordo raggiunto non fa altro che consolidare una convergenza già emersa durante la fase preparatoria, pur in una disciplina più strutturata rispetto alle formulazioni iniziali.

TEM e TEC: resta la distinzione, cambiano i confini

Più interessante è il confronto sulla struttura della retribuzione.

La proposta sindacale, in continuità con quanto previsto dal Patto della fabbrica del 2018, distingueva tra trattamento economico minimo (TEM) e trattamento economico complessivo (TEC). Il TEM veniva definito in

termini relativamente ampi, comprendendo i minimi tabellari, l'indennità di contingenza, gli scatti di anzianità, l'EDR e gli altri elementi economici fissi e continuativi definiti dai CCNL.

L'accordo raggiunto mantiene la distinzione tra TEM e TEC, ma ne modifica e specifica il contenuto. Il TEM viene ricondotto essenzialmente ai minimi tabellari e agli elementi direttamente collegati alla loro determinazione, mentre gli altri elementi fissi e continuativi vengono attratti nel TEC. È tra l'altro previsto che TEM e TEC siano chiaramente evidenziati in ciascun CCNL e per ciascun livello d'inquadramento.

Sempre il TEC presenta ulteriori differenze rispetto alle originarie proposte di parte sindacale. Da un lato, non vi rientrano più espressamente le riduzioni di orario di lavoro; dall'altro, la nozione viene estesa fino a comprendere anche elementi economici fissi ed esigibili, spettanti alla generalità dei dipendenti, riconosciuti dalla contrattazione di secondo livello su espressa previsione del CCNL. Dettaglio questo, che amplia peraltro la nozione di trattamento economico complessivo prevista all'articolo 7 del decreto-legge n. 62/2026.

L'orario torna comunque nella comparazione tra contratti, attraverso il parametro del numero annuo delle ore lavorabili, che ovviamente dovrà tenere conto di istituti quali le ferie e festività, i congedi e permessi, le riduzioni di orario, e della relativa incidenza economica.

Resta invece il principio della comparazione analitica tra istituti, già presente nella piattaforma sindacale. Il confronto tra contratti non può essere affidato a un

semplice saldo complessivo tra trattamenti diversi, ma deve tenere conto delle singole voci, della loro natura e della loro effettiva funzione economica. Su questo punto l'accordo-quadro sviluppa ulteriormente l'impostazione sindacale, soprattutto nella quantificazione delle prestazioni di welfare.

Il contratto collettivo di riferimento e il problema dell'efficacia

Uno dei punti sui quali le due proposte di partenza presentavano impostazioni differenti riguarda il ruolo da attribuire al contratto collettivo sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

La proposta di CGIL, CISL e UIL collegava la misurazione della rappresentanza, non solo alla certezza dei soggetti negoziali e al contrasto al *dumping*, ai fini delle procedure di appalto e degli incentivi pubblici, ma anche alla validazione democratica delle piattaforme e degli accordi e alla «conseguente efficacia generale dei contratti collettivi così stipulati».

I *Principi* delle associazioni datoriali del 10 luglio muovevano invece dalla necessità di individuare, sulla scorta del decreto-legge n. 62/2026, il CCNL da assumere come riferimento per la determinazione del TEC. Allo stesso tempo, le associazioni datoriali precisavano che tale individuazione non avrebbe dovuto comportare – stante il principio di libera scelta del CCNL – un obbligo di applicazione generalizzata del contratto.

Sotto questo profilo, l'accordo raggiunto sembra avvicinarsi maggiormente all'impostazione datoriale: viene

confermata la funzione del CCNL di riferimento quale parametro per l'individuazione dei trattamenti economici e per l'applicazione delle previsioni legislative, senza arrivare ad affermarne una – in effetti complessa – efficacia generalizzata nei termini prospettati dalla proposta sindacale.

Assetti contrattuali: confermati i due livelli ma con una formulazione tradizionale

Anche sugli assetti contrattuali il testo finale si discosta in parte dalla proposta sindacale. CGIL, CISL e UIL avevano confermato un sistema su due livelli, articolando il livello decentrato in una pluralità di sedi: aziendale e/o di gruppo, territoriale e/o di sito e/o di filiera o distretto.

L'accordo finale mantiene la distinzione tra livello nazionale e livello decentrato, ma adotta una formulazione più tradizionale, centrata soprattutto sulla contrattazione aziendale o territoriale.

Al tempo stesso, il nuovo accordo attribuisce alla contrattazione decentrata una funzione che non si esaurisce nell'accompagnamento dei processi di innovazione e nella crescita della competitività e della produttività, come si è letto nelle intese interconfederali a partire dal protocollo Ciampi-Giugno del 23 luglio 1993. Al secondo livello viene infatti riconosciuto anche un ruolo di redistribuzione della ricchezza prodotta.

Anche sulla durata dei CCNL il testo finale riprende solo in parte la proposta sindacale. Resta la possibilità

di una durata triennale o quadriennale, ma la verifica economica non viene fissata in modo uniforme su base annuale: il nuovo sistema ammette verifiche periodiche annuali o biennali e lascia ai singoli CCNL la definizione concreta dei relativi meccanismi.

Viene invece rafforzata la disciplina dei tempi del rinnovo, con precise procedure sulla presentazione delle piattaforme, sull'avvio delle trattative e sulla copertura economica nei periodi di vacanza contrattuale che risulta così comune ad ogni sistema di relazioni industriali, anche se viene abbandonata la proposta sindacale di una generalizzata ultrattività degli adeguamenti della parte economica.

Partecipazione: più centrale nell'accordo finale, ma con un linguaggio diverso

Un altro elemento interessante riguarda la partecipazione. Nell'intesa tra le organizzazioni sindacali il tema era collocato alla fine del documento, dopo formazione e salute e sicurezza. Nell'accordo-quadro viene invece anticipato, subito dopo la disciplina degli assetti contrattuali e salariali. La collocazione, da sola, non basta ovviamente a stabilire una gerarchia tra le materie, ma segnala comunque il rilievo attribuito al tema nel nuovo impianto.

Anche i contenuti vengono riformulati. CGIL, CISL e UIL parlavano di partecipazione organizzativa, gestionale, economica e consultiva e arrivavano a richiamare

forme di codeterminazione preventiva nei processi decisionali delle imprese.

L'accordo finale usa un lessico più prudente, fondato soprattutto su confronto, coinvolgimento e condivisione delle decisioni, anche al fine di governare i processi di trasformazione tecnologica, produttiva e organizzativa in corso. Allo stesso tempo, però, amplia il riferimento alla partecipazione economica, includendo anche la dimensione economico-finanziaria. Sono quindi ricomprese tutte le dimensioni della partecipazione dei lavoratori promosse dalla legge n. 76/2025.

Particolarmente significativo è il collegamento tra partecipazione e contrattazione decentrata su produttività, redditività, qualità del lavoro e innovazione. In questo senso, il testo finale esalta il ruolo del premio di risultato, strumento su cui invece la legge n. 76/2025 non si concentra.

Formazione e sicurezza: entrano i temi, ma cambiano le declinazioni

Sulla formazione, i sindacati proponevano un diritto universale lungo tutto l'arco della vita e introducevano anche un parametro molto preciso: almeno 40 ore annue di formazione continua in orario di lavoro per ciascun lavoratore.

L'accordo-quadro dedica alla materia uno spazio ampio. Vengono valorizzati i fondi interprofessionali (anche chiedendo che la relativa costituzione sia riservata ai soggetti sindacali e datoriali dotati di maggiore

rappresentatività comparata), le politiche attive, la certificazione delle competenze, la portabilità, gli ITS Academy e le diverse fonti di finanziamento; viene inoltre istituita una Commissione paritetica nazionale. Il principio del diritto alla formazione resta, ma senza però riproporre la soglia delle 40 ore annue.

Un discorso simile vale per la salute e sicurezza. La proposta sindacale conteneva richieste sull'estensione degli RLS, sugli RLS di sito, sugli RLST, sulla pariteticità e sulla formazione prevenzionale, con particolare attenzione ad appalti e filiere. Il testo finale conferma la centralità della materia e il ruolo della contrattazione e degli organismi paritetici (anche in questo caso richiedendo l'iscrizione al Repertorio previsto dall'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2008 solo di quelli costituiti da parti sociali comparativamente più rappresentative), ma rinvia a successivi approfondimenti una disciplina più dettagliata.

Un (buon) compromesso, diverso a seconda delle materie trattate

Più che una perfetta combinazione tra le proposte iniziali delle parti, l'accordo-quadro raggiunto il 12 novembre sembra quindi costruire un compromesso articolato a seconda delle diverse materie regolate.

L'originaria proposta delle organizzazioni sindacali incide soprattutto sull'ampiezza dei temi entrati nell'accordo; quella datoriale lascia invece un'impronta più riconoscibile sulla disciplina della relativa rappresentatività, dei perimetri e del contratto collettivo di

riferimento. Su molti altri punti, il risultato finale è quello, tipico, dell'equilibrio nel mezzo: accoglie il principio, ma ne modifica gli strumenti o ne rinvia l'attuazione concreta a livello di singoli sistemi contrattuali o sedi paritetiche di successivo confronto.

E forse non poteva essere altrimenti, stante la natura dell'intesa.

IL DUMPING CHE RIMANE: LA BILATERALITÀ

di Giovanni Piglialarmi e Michele Tiraboschi

L'accordo-quadro del 12 novembre 2026 contrasta il *dumping* salariale, ma lascia irrisolto quello legato agli enti bilaterali privi di adeguata rappresentatività o di prestazioni equivalenti. Imprese e consulenti dovranno quindi verificare non solo retribuzioni e contratti, ma anche contributi, tutele offerte e requisiti legali degli organismi bilaterali.

La sottoscrizione dell'accordo-quadro del 12 novembre 2026 porta con sé importanti conseguenze, a partire dalle imprese e dagli operatori che le assistono nella gestione dei rapporti di lavoro, chiamati ora a svolgere una approfondita verifica e, nel caso, una impegnativa operazione di adeguamento a quanto disposto già dalla legge (su questo profilo si veda *supra*, G. Piglialarmi, M. Tiraboschi, *Cosa cambia adesso, per imprese e operatori?*).

Conseguenze, per la verità, dovrebbero esserci anche per le sigle sindacali minori le quali, se vorranno conservare ancora qualche spazio di esigibilità rispetto a quanto la legge prevede, dovranno adeguare i trattamenti economici previsti dai contratti collettivi che sottoscrivono a quelli previsti dai CCNL leader di settore. L'interesse a mantenere un proprio CCNL – anche se poco o nulla applicato ovvero privo di un vantaggio competitivo rispetto ai trattamenti salariali dei CCNL

leader che sono ora azzerati dalla previsione di cui all'articolo 7 del decreto Primo maggio – può infatti risiedere nelle risorse che la sottoscrizione di un CCNL garantisce rispetto alle prestazioni rese da fondi ed enti bilaterali (cfr. M. Tiraboschi, *Capire il fenomeno del dumping contrattuale? Follow the money*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 13).

Il riallineamento delle retribuzioni previsto dal combinato disposto dalle previsioni di legge e di quelle pattizie potrebbe così lasciare intatto un diverso terreno di concorrenza tra sistemi di rappresentanza e di contrattazione collettiva legato cioè ai costi, alle prestazioni, ai requisiti e all'affidabilità della bilateralità.

È proprio su questo versante che l'accordo-quadro, pur segnalando le criticità che oggi si registrano rispetto ai fondi per la formazione continua e agli organismi paritetici in materia di salute e sicurezza, presenta un punto ancora irrisolto. Il contrasto al *dumping* retributivo non paralizza il *dumping* realizzato attraverso organismi bilaterali privi dei necessari requisiti rappresentativi o prestazioni non effettivamente equivalenti. L'accordo-quadro non ha cioè individuato un meccanismo compiuto di verifica e contrasto a questa altra manifestazione del *dumping* tra sistemi contrattuali (si veda G. Piglialarmi, M. Tiraboschi, *Fare contrattazione nel terziario di mercato*, ADAPT University Press, 2025, vol. I, il capitolo sulla bilateralità).

La clausola di apertura del punto 9 dell'accordo-quadro, che consente ad altre organizzazioni di sottoscrivere l'accordo accettandone integralmente i contenuti, dovrebbe pertanto essere accompagnata da una

condizione applicativa esplicita: oltre al rispetto dei perimetri e dei trattamenti del contratto di riferimento, andrebbe aggiunta come *condicio sine qua non* il rigoroso rispetto dei requisiti richiesti dalle previsioni di legge per esercitare le funzioni della bilateralità. Un attore della rappresentanza che alimenta o gestisce sistemi bilaterali non allineati alle previsioni di legge non avrebbe cioè i titoli per aderire all'accordo-quadro.

In assenza di questa ulteriore specificazione, l'adesione all'accordo rischierebbe infatti di diventare una certificazione automatica di rappresentatività e una legittimazione di fatto degli enti bilaterali collegati. Del resto, è già l'articolo 2, comma 1, lettera *h*, del decreto legislativo n. 276/2003 (legge Biagi) a stabilire che i soli enti bilaterali legittimati a svolgere determinate funzioni sono quelli promossi dalle associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative. La disposizione non va di certo tradotta in un divieto generale di costituire organismi associativi: è, piuttosto, una disposizione che fissa un requisito da rispettare per la qualificazione e l'esercizio delle funzioni che l'ordinamento riconosce alla bilateralità, secondo le rispettive discipline (G. Piglialarmi, M. Tiraboschi, *Fare contrattazione nel terziario di mercato*, cit., vol. I e II).

Per imprese e consulenti, dunque, il controllo non potrà fermarsi alla busta paga. L'intervento di *restyling* contrattuale dovrà riguardare anche il versamento dei contributi agli enti bilaterali, verificando quali prestazioni sono garantite e se il soggetto che le eroga possiede i requisiti richiesti dalla legge (a partire da quello richiesto

dall'articolo 2, comma 1, lettera *h*, del decreto legislativo n. 276/2003). Altrimenti il rischio è correggere il *dumping* salariale lasciando che la concorrenza al ribasso si trasferisca dalla retribuzione alle tutele normative.

NON È LA FIRMA DI UN CONTRATTO COLLETTIVO A CREARE LA RAPPRESENTANZA

di Michele Tiraboschi

Le reazioni critiche delle sigle minori all'accordo-quadro del 12 novembre 2026 su rappresentanza, assetti contrattuali e salari pongono una questione che precede la pur necessaria discussione sui singoli contenuti della intesa e i suoi possibili sviluppi: che cosa è un contratto collettivo? e che rapporto c'è tra contratto collettivo e rappresentanza?

Secondo alcune organizzazioni escluse dal tavolo, un contratto si giudica da quello che c'è scritto dentro, non dal nome di chi lo firma. L'affermazione è apparentemente efficace e contiene anche una parte di verità. La rappresentatività dei firmatari non garantisce automaticamente l'adeguatezza dei salari né la qualità delle sue previsioni normative. Lo ha ricordato più volte la stessa magistratura che anche i contratti sottoscritti dalle organizzazioni più radicate e rappresentative devono essere valutati nei contenuti e verificati nella loro applicazione. Ma la formula che punta sulla sola "qualità del contratto" nasconde un grave equivoco. Il problema

non è il nome o l'anzianità di chi firma ma la manifestazione di una effettiva tutela di interessi collettivi che quella firma è in grado di esprimere.

Se il contratto collettivo fosse soltanto un testo normativo, basterebbe confrontare minimi salariali, tutele, welfare, formazione e sicurezza. Ma che cosa ci vuole a scrivere a tavolino un buon contratto, magari copiando le clausole migliori di altri accordi? Si possono promettere salari elevati e costruire lucrosi sistemi bilaterali anche senza rappresentare imprese e lavoratori e senza disporre di strutture capaci di rendere effettive quelle previsioni. Ed è per questa ragione che, negli anni, è esploso il numero dei contratti depositati presso l'archivio del Cnel la gran parte dei quali privi di effettiva applicazione.

La nostra Costituzione indica una prospettiva diversa che non si può dimenticare quando si reclama l'equivalenza contrattuale. L'articolo 39 protegge innanzitutto la libertà e l'effettività della attività della organizzazione sindacale. Il contratto collettivo acquista cioè rilevanza per la Costituzione solo quando è genuina manifestazione di quella libertà e, dunque, espressione di interessi collettivi organizzati.

Non è dunque il contratto a creare la rappresentanza. È solo la rappresentanza, la vera rappresentanza di interessi, a conferire natura e forza collettiva al contratto (si veda M. Tiraboschi, *Per una contrattazione di qualità*, in *Spirito Artigiano*, 19 dicembre 2025).

Tutto questo non significa limitare il pluralismo. Ogni organizzazione è libera di costituirsi, negoziare e

sottoscrivere accordi. Ma dalla libertà sindacale non discende che tutti i contratti debbano produrre i medesimi effetti pubblici o consentire di attingere in modo sconsiderato per le casse dello Stato a benefici economici o normativi.

Quando la legge deve individuare il contratto cui collegare salario giusto, contribuzione, incentivi o appalti, occorrono criteri verificabili per selezionare i soggetti e il sistema contrattuale di riferimento. La qualità dei contenuti resta essenziale, ma viene logicamente dopo. Serve a verificare come la rappresentanza sia stata esercitata, non a produrre retroattivamente una rappresentanza inesistente.

Al presunto monopolio delle organizzazioni storiche non si può dunque sostituire il monopolio documentale della carta sulla carta: centinaia di contratti formalmente impeccabili, puntualmente depositati nell'archivio del Cnel, che risultano privi di imprese, lavoratori, rappresentanze nei luoghi di lavoro, negoziazione effettiva e capacità di applicazione.

Anche il richiamo alla equivalenza tra contratti richiede estrema cautela. L'equivalenza non è infatti una qualità assoluta di un contratto: è sempre riferita a un determinato contratto leader, a uno specifico perimetro e a una precisa finalità legislativa. Può riguardare il trattamento economico senza dimostrare l'equivalenza dell'intero sistema contrattuale. E non può servire a individuare il contratto di riferimento, perché ne presuppone già l'esistenza.

L'accordo del 12 novembre non chiude certamente il problema. La copertura dei lavoratori cui si applica un contratto collettivo misura la diffusione del contratto, non direttamente la consistenza associativa di ciascuna organizzazione datoriale. I criteri qualitativi indicati nella intesa devono essere precisati e ponderati. Anche le organizzazioni storiche devono dimostrare, e non semplicemente presumere, la propria rappresentatività. È qui che diventa decisivo il contributo delle istituzioni troppo spesso inclini, là dove sovrastate dalle ingerenze della politica (pensiamo solo agli organismi paritetici sulla salute e sicurezza sul lavoro), ad alimentare sistemi clientelari che ruotano attorno a sigle prive di reale forza rappresentativa.

Rappresentanza e contenuti contano dunque entrambi, ma secondo una sequenza che non può essere rovesciata: prima la rappresentanza degli interessi, poi il contratto, infine la verifica della qualità e della effettività delle sue regole. La qualità non teme i controlli, vero. Ma il primo controllo consiste nell'accertare che dietro la carta esista davvero una forza collettiva portatrice di interessi che non siano meramente lobbistici.

Ridurre tutto a una concorrenza tra sigle, equiparate tra di loro per la semplice firma di un contratto, senza verificare chi rappresentano e che investitura hanno da parte di imprese e lavoratori, significa innestare nel cuore pulsante della nostra democrazia un virus letale: vince chi costa meno, chi scarica il prezzo della concorrenza sulla parte più debole.

Per questo la degenerazione della rappresentanza sindacale è così grave. Essa si produce quando la firma di un contratto diventa redditizia per i rappresentanti ma non utile ai rappresentati; quando si alimenta della visibilità politica delle sigle, dei vantaggi lucrativi offerti dal mercato dei servizi, della bilateralità usata come rendita, e non della forza reale che viene dal radicamento nei luoghi di lavoro. Si produce, soprattutto, quando l'abbassamento delle tutele viene venduto come vantaggio competitivo: per l'impresa, che riduce il costo del lavoro; per la sigla firmataria, che acquista peso negoziale offrendo il ribasso come propria specialità.

La vera questione, come indicano i 1.000 e passa contratti depositati al Cnel e le oltre 400 sigle che li sottoscrivono, non è dunque l'assenza di pluralismo. Il pluralismo c'è già, eccome. Il punto è che una parte di questo pluralismo è marginale, e un pretesto per fabbricare rendite, bilateralità opache e contratti "pirata". Non c'è un mercato bloccato da aprire; c'è semmai una giungla di sigle che spesso in modo lucrativo vive ai margini della rappresentanza reale.

Una democrazia matura non deve temere il pluralismo. Deve temerne la caricatura perché le centinaia di contratti fantasma presenti al Cnel e applicati a poche unità di lavoratori sono davvero una parodia della rappresentanza genuina di interessi.

Questa è la vera battaglia di civiltà a cui l'accordo del 12 novembre cerca di dare una risposta, non priva certamente di lacune e di alcune contraddizioni: restituire alla rappresentanza contrattuale la sua natura propria, che

non è quella di un mercato da conquistare, ma quella di uno spazio della azione pubblica che la Costituzione riserva a chi, dotato di una reale investitura dalla propria base, esprime una forza collettiva reale e genuina.

Parte II

RAPPRESENTATIVITÀ E CONTRATTI LEADER

ALLA RICERCA (CONCLUSA?) DEL CCNL LEADER

di Giorgio Impellizzieri

L'espressione "CCNL leader", entrata stabilmente nel lessico delle relazioni industriali, della dottrina giuslavoristica e financo della giurisprudenza (tra le altre, Cass. n. 27711/2023), viene comunemente utilizzata per designare il contratto collettivo nazionale al quale l'ordinamento attribuisce una posizione di preminenza rispetto agli altri contratti insistenti su un determinato ambito produttivo.

La questione si inserisce, in un ordinamento attraversato da una crescente pluralità di contratti collettivi, nella più ampia esperienza dei rinvii legislativi alla contrattazione collettiva qualificata in ragione della rappresentatività dei soggetti stipulanti. In alcuni casi il legislatore delimita la cerchia delle organizzazioni abilitate a esercitare competenze normative, come accade con l'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015, nel quale l'individuazione dei contratti collettivi rilevanti è funzionale a selezione e condizionare i datori di lavoro che intendano utilizzare determinati moduli di flessibilità (lavoro a termine, part-time, ecc.). In altri casi, invece, l'autonomia collettiva viene richiamata per individuare un parametro esterno al quale commisurare i trattamenti dovuti, la base imponibile contributiva o le condizioni di accesso a benefici pubblici. Questa seconda

tecnica, dalla quale discende il problema del CCNL di riferimento in senso proprio, consente che un contratto diverso da quello applicato al singolo rapporto diventi rilevante per verificare l'adempimento di un obbligo legale.

Che il legislatore possa assumere come parametro i trattamenti fissati da determinati contratti collettivi, pur in assenza di attuazione della seconda parte dell'articolo 39 Cost., si spiega con la differenza (non solo concettuale) che intercorre tra l'estensione dell'efficacia soggettiva del contratto e l'utilizzazione del suo contenuto economico per la realizzazione di una distinta finalità legislativa. Nel primo caso si imporrebbe la disciplina negoziale a soggetti che non sono tenuti a rispettarla le regole del diritto comune; nel secondo, è la legge a prescrivere una soglia di tutela, desumendone il valore da una fonte (*extra ordinem*) ritenuta particolarmente attendibile. La Corte costituzionale ha chiarito questa distinzione nella controversia relativa alla retribuzione dei soci lavoratori di cooperativa, escludendo che il richiamo ai trattamenti economici complessivi dei contratti stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative realizzi un'estensione erga omnes vietata dall'articolo 39 Cost. Il riferimento opera, secondo la Corte, quale "parametro esterno" per commisurare proporzionalità e sufficienza della retribuzione ai sensi dell'articolo 36 Cost., in funzione di contrasto alla concorrenza salariale al ribasso (C. cost. 26 marzo 2015, n. 51).

Per stabilire quale sia il CCNL da assumere come parametro occorre, anzitutto, identificare l'ambito

produttivo nel quale svolgere il confronto, evitando di mettere sullo stesso piano contratti relativi ad attività realmente differenti o, all'opposto, di sottrarre alla comparazione contratti che disciplinano la medesima attività mediante delimitazioni nominalmente diverse. Una volta definito un perimetro attendibile, occorre verificare la rappresentatività comparata delle organizzazioni datoriali e sindacali che vi operano. La delimitazione dell'area di raffronto e la misurazione della rappresentatività sono dunque operazioni (temporalmente e cronologicamente) distinte, ma strettamente dipendenti l'una dall'altra.

Il decreto-legge sul salario giusto del 2026, intervenendo proprio su questi due passaggi, ha offerto alle parti sociali l'occasione di proporre un metodo condiviso di individuazione dei contratti di riferimento. Per comprendere la portata dell'accordo-quadro sottoscritto il 12 novembre è quindi necessario muovere dalla struttura del rinvio legislativo, che presenta elementi di continuità con le discipline precedenti ma introduce anche criteri di delimitazione finora non espressi con analoga ampiezza.

Il contratto di riferimento nella disciplina del salario giusto

L'articolo 7 del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2026, n. 112, affida alla contrattazione collettiva la determinazione del "salario giusto" assumendo quale riferimento, ai sensi del comma 2, il trattamento economico

complessivo definito dai contratti nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Il successivo comma 3 dispone che i trattamenti economici previsti da contratti diversi non possano risultare inferiori a quelli del CCNL così individuato, mentre il comma 4, per i settori non coperti dalla contrattazione collettiva, impone di assumere come parametro, tra i CCNL sottoscritti da parti comparativamente più rappresentative, il contratto maggiormente connesso all'attività esercitata.

Il rilievo della disposizione dipende soprattutto dall'estensione generale attribuita a una tecnica normativa già utilizzata per fattispecie determinate. Il diritto del lavoro conosce da tempo il rinvio alla contrattazione comparativamente più rappresentativa nella disciplina del minimale contributivo oppure alla contrattazione dotata di maggiore rappresentatività comparata nella normativa relativa alla retribuzione di alcune particolari categorie di lavoratori (soci lavoratori di cooperativa, lavoratori impiegati negli appalti e in altre ipotesi settoriali, dipendenti di enti del terzo settore, ecc.). Per la prima volta, eccezion fatta per la disciplina del minimale contributivo, il decreto sul salario giusto trasferisce questo modo di selezionare un parametro retributivo sul piano generale, rendendo centrale un problema che in precedenza si presentava in ambiti circoscritti: la possibilità di identificare, a fronte di più contratti collettivi astrattamente pertinenti, quello al quale commisurare il trattamento economico dovuto.

La novità non consiste soltanto nell'ampiezza della platea interessata, ma anche nella particolare analiticità con cui il comma 2 specifica i criteri di selezione del contratto. In precedenza, infatti, il legislatore era intervenuto sul punto con disposizioni meno dettagliate, ad eccezione che nel caso della disciplina degli appalti pubblici. Nella disciplina dei soci lavoratori la legge si limita a evocare la «medesima categoria», senza indicare con quali strumenti essa debba essere individuata; negli appalti privati il parametro è collegato al perimetro del "settore", alla "zona" e all'attività "oggetto del contratto". Il legislatore del 2026, invece, richiede di avere riguardo congiuntamente al «settore e alla categoria produttivi di riferimento», nonché «all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro».

Tra questi riferimenti, quello all'attività principale o prevalente sembra il meno problematico, poiché sollecita un accertamento relativo a ciò che l'impresa effettivamente produce o ai servizi che in concreto eroga. Il criterio, affatto inedito e presidiato già dall'articolo 2070 c.c., assume una funzione essenziale quando l'organizzazione svolga attività plurime: la presenza di una lavorazione accessoria o di un reparto marginale non può di per sé legittimare il ricorso a un contratto il cui campo di applicazione corrisponda soltanto a quella porzione dell'impresa, se il rinvio legale richiede di considerare l'attività che la caratterizza prevalentemente.

La natura giuridica del datore di lavoro introduce un diverso criterio di selezione, che trova immediato

riscontro nella tradizionale articolazione della contrattazione delle imprese cooperative e artigiane rispetto a quella delle altre imprese.

Più incerta è la portata del criterio dimensionale, al quale la norma attribuisce rilievo senza chiarire in quale misura la diversa grandezza dell'impresa possa giustificare l'individuazione di un autonomo contratto di riferimento. Non viene richiamata né la soglia dei quindici dipendenti, significativa in tutt'altro ambito della disciplina lavoristica, né una delle classificazioni europee delle micro, piccole e medie imprese, costruite anche mediante indici economici e patrimoniali. Soprattutto non risulta stabilita una relazione necessaria tra il numero degli occupati e la legittimità di un contratto specificamente destinato alle PMI. Sarebbe poco plausibile, ad esempio, ricondurre a quest'ultimo un'impresa di cinquecento dipendenti sulla sola base dell'autodefinizione contrattuale; ma il caso di un'impresa tecnologica con novanta o cento addetti e un fatturato molto elevato mostra quanto sia difficile identificare una soglia uniforme.

La questione teoricamente più complessa riguarda però l'accostamento tra "settore" e "categoria produttiva", espressioni che sembrano appartenere entrambe al linguaggio della classificazione delle attività economiche, a differenza del riferimento all'attività esercitata, che rinvia alla realtà della singola impresa. Se il settore può essere inteso come ambito più ampio nel quale si colloca una determinata attività, la categoria produttiva potrebbe identificare una sua articolazione

sufficientemente omogenea sotto il profilo dei processi e dei prodotti; ma si tratta di una possibile lettura, non di una definizione fornita dalla norma. Sarebbe in ogni caso improprio far coincidere senz'altro la "categoria produttiva" con la categoria contrattuale autonomamente delimitata dagli stipulanti, poiché la pluralità delle categorie negoziali è tale da impedire una loro identificazione univoca con i segmenti oggettivi-naturalistici del mercato.

Per questa ragione, anche assumendo che il settore rappresenti un'area più ampia e la categoria produttiva una sua specificazione, occorrerà controllare che la delimitazione non sia funzionale alla sola esclusione di contratti concorrenti. Se fosse sufficiente ritagliare una categoria produttiva sempre più ristretta per trovare al suo interno un unico CCNL, il criterio della rappresentatività comparata finirebbe per essere svuotato proprio nel momento in cui dovrebbe operare.

In questo contesto giuridico-istituzionale interviene l'accordo-quadro del 12 novembre 2026, il quale, al punto 5 delle premesse, dichiara di voler individuare i contratti collettivi di riferimento ai fini dell'articolo 7 del decreto sul salario giusto.

L'accordo interconfederale: la definizione dei perimetri contrattuali

L'accordo-quadro del 12 novembre 2026 affronta il primo dei due nodi metodologici indicati nella parte introduttiva muovendo dal riconoscimento che

«l'individuazione dei perimetri contrattuali è esclusiva competenza della contrattazione collettiva». L'affermazione, posta al punto 8 delle premesse, prende atto della libertà delle organizzazioni di rappresentanza di determinare la propria sfera di intervento, ma non viene formulata come una rivendicazione di insindacabilità delle delimitazioni negoziali. Le parti firmatarie e quelle che aderiranno all'intesa si impegnano, infatti, a esercitare tale competenza «con il massimo rigore», definendo la sfera di applicazione di ciascun CCNL in relazione all'attività prevalente esercitata e ai corrispondenti codici ATECO, con riguardo agli ambiti settoriali storicamente ricompresi nella contrattazione degli stipulanti. Il deposito del contratto presso l'Archivio nazionale dei contratti collettivi del Cnel completa il disegno di una delimitazione che, pur originando dall'autonomia negoziale, deve essere riscontrabile attraverso riferimenti esterni, nei termini di una vera e propria «verifica e razionalizzazione dei perimetri contrattuali e relativa "trasposizione" in lista di codici ATECO».

Il criterio ordinatore dell'intesa è indicato nel punto 1 delle premesse: la comparazione deve prendere a riferimento «esclusivamente il settore di attività» e la «natura giuridica di impresa», distinguendo tra imprese artigiane, cooperative e altre imprese.

Le parti si impegnano a ricondurre i singoli CCNL al modello condiviso e a verificare che non vi siano indebite espansioni dei relativi campi di applicazione. Le organizzazioni si obbligano, in particolare, a non ricomprendere nei contratti attività, settori e tipologie di

impresa che non risultino effettivamente rappresentati, in misura verificabile, sia dal lato datoriale sia da quello sindacale. Lo stesso Osservatorio interconfederale – la cui istituzione è prevista per verificare la corrispondenza dei campi di applicazione ai codici ATECO, rilevare sovrapposizioni e proporre soluzioni di allineamento – è deputato a diventare la sede nella quale sottoporre a verifica le delimitazioni maturate nella prassi.

L'operazione progettata dalle parti presenta nondimeno uno scarto rispetto al tenore letterale dell'articolo 7 del decreto-legge n. 62/2026. Il riferimento pattizio al settore e alla natura giuridica non restituisce, almeno in termini espliciti, l'autonoma considerazione che la legge attribuisce anche alla categoria produttiva e alla dimensione del datore di lavoro; né chiarisce come debbano essere risolti i casi nei quali contratti con campi di applicazione sovrapposti si distinguano proprio per la diversa grandezza delle imprese rappresentate, se non proprio nella direzione di escludere la rilevanza del criterio dimensionale in fase di identificazione del CCNL, almeno limitatamente alle organizzazioni firmatarie. È del resto impossibile inquadrare l'accordo come interpretazione autentica o integrazione necessaria della norma legislativa: esso costituisce una proposta ordinatrice proveniente da organizzazioni di particolare rilievo, suscettibile di orientare l'attività degli operatori e l'accertamento giudiziale per la qualità e la coerenza dei suoi criteri, ma non vincola di per sé le organizzazioni estranee né il giudice nella ricostruzione del precetto legale.

L'interesse della scelta pattizia risiede, perciò, nel tentativo di conciliare due esigenze che potrebbero apparire difficilmente compatibili: preservare la libertà di determinazione dei campi negoziali, evitando un ritorno alla categoria legale predeterminata, e impedire che tale libertà produca delimitazioni prive di corrispondenza con le attività effettivamente rappresentate. Là dove l'insieme dei contratti comparabili viene ricostruito a partire da un linguaggio comune, come la classificazione ATECO, e da una verifica del radicamento delle organizzazioni firmatarie, il confronto può svilupparsi su basi meno arbitrarie. Resta, tuttavia, da comprendere come misurare la maggiore rappresentatività degli stipulanti una volta che il perimetro sia stato definito, operazione alla quale l'intesa dedica indicazioni non del tutto omogenee sui versanti sindacale e datoriale.

Segue: i criteri di misurazione della maggiore rappresentatività comparata

Sul versante sindacale, il punto 1.2 dell'accordo si colloca nella continuità del modello che combina la consistenza associativa con il consenso elettorale espresso nelle elezioni delle rappresentanze nei luoghi di lavoro. La rappresentatività non viene cioè desunta dalla sola partecipazione alla stipulazione di un contratto, bensì ricondotta a due indicatori che, pur misurando aspetti diversi dell'insediamento sindacale, possono essere comparati nel medesimo ambito produttivo: gli iscritti, rilevati secondo le procedure convenute e con il concorso dei flussi disponibili presso l'Inps, e i voti ottenuti

dalle liste sindacali nelle elezioni delle rappresentanze, secondo il sistema di raccolta e certificazione applicabile. L'intesa si richiama alle convenzioni Inps-Inl e agli accordi interconfederali esistenti; prevede inoltre che, entro dicembre 2026, le parti sottoscrivano o integrino accordi di ambito per adattare il metodo ai differenti sistemi contrattuali.

Più complessa è la disciplina pattuita per la rappresentanza datoriale, storicamente priva di un sistema generalizzato di certificazione paragonabile a quello costruito, sia pure in modo incompleto, sul versante dei lavoratori. Il punto 1.1 assume tre indicatori qualitativi: la presenza prolungata e continuativa dell'organizzazione nel sistema delle relazioni industriali; la partecipazione a organizzazioni europee riconosciute come interlocutori del dialogo sociale o del Comitato economico e sociale europeo; l'esistenza, nel sistema contrattuale di riferimento, di istituti di welfare a beneficio della generalità dei dipendenti, quali previdenza complementare, assistenza sanitaria integrativa e fondi destinati alla formazione o al sostegno al reddito. Si tratta di indici che tendono a rappresentare la stabilità negoziale e la capacità istituzionale dell'associazione. L'accordo precisa che la loro sussistenza va verificata rispetto a ciascuna organizzazione, così da evitare che le caratteristiche di una parte firmataria vengano automaticamente riferite anche alle altre.

A tali indici si aggiunge un elemento quantitativo, che viene recuperato nella parte in cui l'intesa eleva a parametro il numero dei lavoratori ai quali viene applicato il

CCNL, desumibile dalle denunce Uniemens elaborate dall'Inps e rilevate dal Cnel, con riferimento ai settori ATECO e distinguendo secondo la natura giuridica dell'impresa.

L'impiego della copertura contrattuale presenta un evidente vantaggio operativo: consente di utilizzare dati già disponibili e potenzialmente comparabili in misura nazionale. La loro portata deve però essere definita con precisione, poiché essi misurano l'applicazione di un contratto collettivo a una platea di lavoratori e non il numero delle imprese associate a una determinata organizzazione stipulante. Un'impresa può applicare un CCNL senza aderire a nessuna delle associazioni che lo hanno firmato; inoltre, in presenza di più associazioni datoriali sottoscrittrici, il dato di copertura del contratto non permette di attribuire a ciascuna una quota distinta di associati. L'accordo prende atto di questa difficoltà e prospetta ulteriori confronti per acquisire dati omogenei sulla consistenza associativa, da valutare congiuntamente alla diffusione del contratto.

Ad ogni modo, la consapevolezza di tali limiti e l'assenza di un dato associativo direttamente riferito alle datoriali non dovrebbero far perdere di vista una caratteristica costitutiva delle relazioni industriali: la rappresentatività dei soggetti collettivi si manifesta anche nella loro capacità di essere riconosciuti come interlocutori da organizzazioni che rappresentano l'interesse contrapposto. La sottoscrizione di un CCNL da parte di sindacati dotati di un insediamento verificabile costituisce dunque un elemento non trascurabile per valutare il

ruolo dell'associazione datoriale con la quale essi hanno scelto di negoziare. Il principio del mutuo riconoscimento conserva, sotto questo profilo, una sua razionalità ordinatrice.

Un'indicazione metodologica può essere ricavata, con la cautela dovuta alla diversa fattispecie, dalla recente giurisprudenza in tema di costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali. La Cassazione ha precisato che l'accertamento della maggiore rappresentatività sindacale comparata deve essere svolto nel settore produttivo in cui l'impresa o l'unità produttiva opera concretamente, procedendo da una descrizione attendibile dell'attività principale o prevalente anche attraverso i codici ATECO e l'oggetto sociale dell'impresa (Cass. 22 ottobre 2026, n. 27541).

La classificazione ATECO e l'Archivio Cnel come infrastruttura della comparazione

L'indicazione, contenuta nell'accordo-quadro, di tradurre i perimetri contrattuali in attività economiche riconoscibili attraverso i codici ATECO acquista particolare significato se letta alla luce della riorganizzazione dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi del Cnel. La classificazione statistica delle attività economiche, elaborata dall'Istat e aggiornata nella versione ATECO 2025, permette di descrivere secondo un linguaggio comune l'oggetto dell'attività imprenditoriale, prescindendo dalle denominazioni negoziali scelte dalle organizzazioni. L'archivio pubblico affianca a tali

informazioni il codice alfanumerico unico del CCNL e, grazie al collegamento con i flussi Uniemens, i dati sulle imprese e sui lavoratori ai quali viene dichiarata l'applicazione di ciascun contratto. L'incrocio tra classificazione economica, ambito negoziale e diffusione applicativa rende possibile una ricognizione preliminare che, se affidata alle sole intestazioni dei contratti, risulterebbe inevitabilmente più incerta.

Le direttive adottate dalla Commissione dell'informazione del Cnel l'11 settembre 2025, il documento attuativo del 20 aprile 2026 e le ulteriori specificazioni procedurali del 4 novembre 2026 hanno definito le regole di collocazione dei CCNL nell'Archivio, distinguendo l'attività di rappresentazione e conservazione dei contratti dalla loro associazione alle sezioni e alle divisioni della classificazione ATECO. Le organizzazioni stipulanti concorrono a indicare i codici riferiti al proprio campo di applicazione, mentre la struttura competente del Cnel procede all'assegnazione secondo i criteri approvati, previa consultazione della Commissione dell'informazione. La stessa differenziazione tra la sezione dei «Contratti nazionali di settore vigenti o ultrattivi» e quella degli «Altri contratti nazionali» risponde a finalità di ordinamento e conoscibilità del materiale negoziale: non conferisce ai primi una patente generale di rappresentatività, né priva i secondi dell'efficacia che eventualmente possiedono secondo le regole del diritto comune.

Il valore dei codici ATECO resta, infatti, diverso a seconda del piano sul quale vengono impiegati.

Nell'ordinamento statistico-amministrativo essi classificano un'attività e possono costituire un dato importante nelle risultanze camerali, fiscali o previdenziali; nel sistema pattizio dell'accordo del 12 novembre rappresentano il linguaggio al quale i firmatari si obbligano a raccordare le sfere di applicazione dei CCNL; nell'applicazione dei rinvii legislativi sono rilevanti nei limiti e con la funzione stabiliti da ciascuna disposizione. L'articolo 7 del decreto-legge n. 62/2026 non li richiama espressamente e utilizza, invece, riferimenti sostanziali al settore, alla categoria produttiva e all'attività principale o prevalente esercitata. Una disciplina differente si riscontra negli appalti pubblici, per i quali l'articolo 2, comma 2, dell'allegato I.01 al decreto legislativo n. 36/2023 prescrive l'identificazione dell'attività da eseguire mediante ATECO, eventualmente raffrontato con il CPV, e il collegamento con i sottosettori dell'Archivio Cnel.

Ne consegue che l'ATECO, fuori dalle procedure nelle quali una disposizione gli attribuisce espressamente una funzione, conserva un'efficacia essenzialmente indiziaria: l'individuazione del CCNL deve continuare a fondarsi sull'accertamento dell'attività effettiva, sull'analisi dei campi di applicazione dei contratti e, ove occorra, sulla struttura della singola impresa. È una conclusione coerente con l'orientamento giurisprudenziale che nega automatismi tra classificazione amministrativa e disciplina collettiva pertinente, pur ammettendo che il codice concorra a un quadro probatorio complessivo (Cass. 26 maggio 2020, n. 9803; C. Stato, sez. VII, 4 maggio 2023, n. 4530; Trib. Milano 10 giugno 2024, n. 2784; TAR Toscana, sez. III, 5 giugno 2025, n. 813;

TAR Lazio, Roma, sez. II-*bis*, 10 settembre 2025, n. 16150; Trib. Trani 10 marzo 2026, n. 622).

Il valore dell'operazione promossa dall'intesa interconfederale e dal Cnel consiste semmai nella crescente forza persuasiva di una classificazione costruita e controllata mediante dati condivisi. Quando una determinata delimitazione economica si trova riflessa nei codici ATECO, nella collocazione del contratto nell'Archivio, nelle informazioni di applicazione ricavate dalle denunce previdenziali e nella descrizione delle attività effettivamente svolte, diviene assai più difficile sostenerne l'infondatezza senza offrire elementi contrari altrettanto consistenti. In questo senso la classificazione può acquisire una forza quasi prescrittiva sul piano pratico dell'argomentazione e della prova, non già perché la sua esistenza introduca una nuova norma di assegnazione del CCNL, ma perché contribuisce a rendere trasparente e replicabile il percorso che conduce alla scelta del parametro.

Lo spazio residuo per le categorie "sartoriali"

Il tentativo di dare un ordine verificabile ai perimetri della contrattazione lascia aperto il problema della loro possibile delimitazione "sartoriale", vale a dire della costruzione di categorie talmente specifiche da rendere il contratto che vi insiste apparentemente unico e, per tale ragione, sottratto alla comparazione con contratti collettivi concorrenti. È un rischio che emerge soprattutto quando, in presenza di più discipline negoziali riferibili

a prestazioni sostanzialmente omogenee, un'organizzazione possa invocare una particolare configurazione del mercato o dell'impresa per identificare un ambito esclusivo. Se tale operazione fosse sempre consentita, il legislatore finirebbe per affidare ai soggetti la cui rappresentatività deve essere comparata il potere di eliminare preventivamente ogni termine di confronto.

Una recente decisione della Cassazione, relativa al minimale contributivo nel settore radiotelevisivo, mostra quanto sia difficile risolvere il problema. In una controversia riguardante un'emittente operante in ambito locale, che applicava il CCNL Aeranti-Corallo/Cisal, la Corte ha ritenuto che la differenza tra imprese locali e nazionali costituisse un tratto qualificante dell'attività, tale da impedire il confronto con il contratto relativo all'emittenza nazionale. Il raffronto della rappresentatività, afferma la decisione, «postula l'omogeneità dei termini di paragone», sicché l'eterogeneità dei rispettivi campi di applicazione preclude in radice la comparazione (Cass. ord. 10 gennaio 2026, n. 572).

Sul piano del metodo, la distinzione proposta dalla Cassazione appare condivisibile: la misurazione della rappresentatività comparata richiede un ambito di raffronto preventivamente definito, poiché non avrebbe senso confrontare organizzazioni operanti in categorie produttive realmente estranee. Non convince, per contro, la tesi secondo cui la verifica della maggiore rappresentatività comparata dovrebbe svolgersi indipendentemente da ogni delimitazione del settore, assumendo come parametro una consistenza associativa generale;

anche questa impostazione finirebbe infatti per presupporre una scelta, implicita e non controllata, del campo nel quale misurare i soggetti. Il nodo risiede piuttosto nel modo in cui si compie il primo passaggio, ossia nella verifica della reale autonomia della categoria che viene invocata per impedire il confronto. Se bastasse il carattere più circoscritto di un CCNL per dichiarare inammissibile la comparazione, l'esito della selezione sarebbe già deciso prima di misurare la forza di qualunque organizzazione.

Invero, è proprio l'applicazione concreta di questo criterio all'emittenza radiotelevisiva, da parte dei giudici della Corte di Cassazione, lascia qualche perplessità. La classificazione ATECO 2025 colloca le attività radiofoniche e televisive, rispettivamente, nelle classi 60.10 e 60.20, senza operare una separazione generale tra emittenti locali e nazionali; il dato, certamente non decisivo da solo, costituisce nondimeno un primo indizio dell'appartenenza a un medesimo ambito di attività. Più significativa è la lettura del campo di applicazione del CCNL delle imprese radiotelevisive private del 9 maggio 2003, che si rivolgeva a tutte le aziende private esercenti servizi radiotelevisivi, senza escludere espressamente quelle locali. L'esistenza di un contratto specifico per l'emittenza locale, pertanto, non dimostra di per sé che il contratto dall'ambito più ampio non possa applicarsi anche a imprese operanti su scala territoriale limitata. Semmai impone di approfondire se la differenza di mercato e di organizzazione sia tale da rendere le prestazioni e i relativi sistemi di regolazione effettivamente incomparabili.

Non sarebbe corretto, naturalmente, assumere la comune classificazione ATECO come prova definitiva dell'identità delle categorie, ignorando che l'ampiezza del bacino di utenza, l'organizzazione del palinsesto o la diversa struttura degli investimenti possono incidere realmente sulle modalità di esercizio dell'attività. Ma sarebbe altrettanto discutibile far discendere l'incomparabilità dalla sola presenza di due discipline contrattuali che si descrivono attraverso qualificazioni differenti. L'accordo interconfederale del 12 novembre, facendo leva sulla necessità di ricondurre i perimetri a settori economici riconoscibili e impegnando le parti a non includere attività che non rappresentino effettivamente, offre argomenti utili per contrastare le delimitazioni prive di fondamento. La stessa riorganizzazione dell'Archivio Cnel, permettendo di visualizzare sovrapposizioni e dati di copertura, rende meno agevole occultare la concorrenza tra contratti sotto la diversità delle loro denominazioni. Resta indispensabile, tuttavia, che l'interprete utilizzi queste informazioni per accertare la sostanza delle categorie, anziché trasformarle in criteri automatici: il potere negoziale di costruire ambiti specifici non può essere sacrificato, ma neppure può rendere superflua l'indagine sulla rappresentatività comparata.

In questo senso, la ricerca del CCNL leader conduce a un esito necessariamente aperto, benché notevolmente meno indeterminato rispetto al passato.

LE NUOVE REGOLE SULLA RAPPRESENTANZA NEI LUOGHI DI LAVORO

di Simona Bilancia e Anna Saioni

Tra i suoi obiettivi, l'accordo-quadro del 12 novembre 2026 persegue quello di individuare e generalizzare criteri certi e condivisi per l'accertamento della rappresentatività comparata sindacale, con lo scopo di riconoscere in modo chiaro gli interlocutori negoziali affidabili e i contratti collettivi di riferimento, dalla cui applicazione deriva per le imprese l'accesso ad agevolazioni fiscali e contributive previste dal legislatore. A tal fine, le parti dispongono che la misurazione della rappresentanza sindacale avviene considerando sia il dato associativo, corrispondente al numero di iscritti all'organizzazione sindacale, che il dato elettorale, riguardante il numero consensi espressi in favore dell'organizzazione sindacale in occasione delle elezioni della rappresentanza sindacale unitaria (RSU). Si tratta di criteri che del resto sono già stati previsti da precedenti accordi interconfederali (cfr. *infra*) e da successive convenzioni con Inps e Inl (si pensi alla Convenzione tra Inps, Inl, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 19 settembre 2019 in attuazione del Testo Unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014 o alla Convenzione tra Inps, Inl, Confapi, Cgil, Cisl e Uil del 27 settembre 2019, in attuazione dell'accordo interconfederale del 26 luglio 2016, e

rinnovata da ultimo con il messaggio Inps 28 novembre 2025, n. 3592, fino a settembre 2028).

Dirimente per la misurazione del dato elettorale, funzionale alla certificazione della rappresentatività sindacale, è quindi la diffusione della RSU nei luoghi di lavoro. Per favorire tale diffusione, le parti prevedono che il passaggio dalle rappresentanze sindacali aziendali (RSA) alle RSU possa avvenire se deciso dalle OO.SS. che rappresentano la maggioranza del 50% + 1 nel settore a livello nazionale (cfr. *infra*) e che, in assenza di accordo tra le suddette organizzazioni sindacali, la costituzione possa essere richiesta dal 30%+1 delle lavoratrici e dei lavoratori occupati nell'impresa (o nell'unità produttiva interessata).

I firmatari si impegnano inoltre a promuovere iniziative di confronto per costruire «modelli di partecipazione al voto» che possano interessare anche le imprese di minori dimensioni, intendendo verosimilmente le imprese che occupano fino a 15 dipendenti, dove anche ai sensi di precedenti accordi interconfederali non è prevista la possibilità di costituire RSU.

L'accordo del 12 novembre interviene anche sulle procedure di rinnovo della RSU. Nello specifico, si prevede che la RSU uscente o le organizzazioni sindacali presenti in azienda dovranno darne comunicazione almeno 90 giorni prima a tutte le federazioni territoriali sindacali di categoria firmatarie del contratto applicato, nonché all'impresa interessata. Tutte le organizzazioni che partecipano alle elezioni hanno la possibilità di utilizzare la

bacheca sindacale (o altri mezzi impiegati nell'azienda) e di partecipare alle assemblee.

Infine, le parti affermano l'immediata cogenza dei contenuti dell'accordo-quadro, prevedendo però che gli accordi interconfederali afferenti a specifici sistemi contrattuali possano integrare, entro il mese di dicembre 2026, le modalità di misurazione del dato associativo ed elettorale cogliendo «le diverse peculiarità» che caratterizzano i singoli ambiti. Inoltre, agli accordi interconfederali è attribuito l'onere di recepire: l'obbligatorietà per le imprese di comunicare le deleghe di iscrizione alle organizzazioni sindacali attraverso il modulo Uniemens; il diritto delle OO.SS. di verificare la corretta comunicazione delle deleghe di iscrizione; la regolamentazione di eventuali controversie sul tema, anche attraverso l'istituzione di organismi di monitoraggio istituiti *ad hoc*; la definizione di modalità e procedure condivise per il deposito dei contratti collettivi nazionali.

Il contesto dell'intervento

Le nuove regole sulla rappresentanza nei luoghi di lavoro intervengono in un quadro plasmato nel tempo dal legislatore, dall'esito referendario del 1995, dalla giurisprudenza, oltre che dalle stesse parti sociali.

L'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori, sulla costituzione delle RSA, ha infatti avuto una storia tormentata. Dopo l'abrogazione della lettera *a* di tale disposizione attraverso il referendum dell'11 giugno 1995, la Corte costituzionale ha ammesso la costituzione delle RSA

prima nell'ambito delle associazioni che hanno partecipato alla negoziazione dei contratti collettivi applicati (sentenza n. 231/2013) e, di recente, anche nell'ambito delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale (sentenza n. 156/2025).

Ricondotti la firma e la trattativa ad una funzione «presuntiva e non costitutiva», la Corte ha osservato come la rappresentatività «si presenta in una forma astratta, e necessita quindi di un criterio di misurazione», ricordando come le parti, già nel 2014, avevano provato ad oggettivizzare tale criterio attraverso il c.d. Testo Unico sulla rappresentanza (sentenza n. 156/2025).

Sebbene l'invito finale del giudice costituzionale fosse indirizzato al legislatore, per «valorizzare l'effettiva rappresentatività in azienda quale criterio di accesso alla tutela promozionale delle organizzazioni dei lavoratori», le esigenze dei luoghi di lavoro, emerse da ultimo anche nella sentenza n. 156/2025 – la cui vicenda originava dall'azione di un sindacato contro il diniego della costituzione di una RSA, motivato dalla mancata sottoscrizione del contratto collettivo applicato e partecipazione alle relative trattative, che seguiva proprio il rifiuto a indire elezioni delle RSU nonostante la raccolta firme di oltre la metà dei dipendenti) – trovano un primo riscontro nell'accordo-quadro del 2026, soprattutto con riferimento alle nuove procedure per la costituzione delle RSU.

Segue: la disciplina pattizia previgente e le novità in tema di rappresentanza aziendale

L'accordo-quadro del 12 novembre 2026 ribadisce quanto già previsto nei precedenti accordi interconfederali rispetto all'utilizzo del criterio quantitativo (associativo ed elettorale) ai fini della misurazione della rappresentanza sindacale (si veda *supra*). Infatti, a partire prima dall'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 e dal protocollo d'intesa del 31 maggio 2013, e poi in modo più specifico con il Testo unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014, sottoscritti da Confindustria e Cgil, Cisl e Uil, questo principio è stato declinato in tutti gli accordi interconfederali settoriali, con adattamenti in alcuni sistemi contrattuali (si pensi all'accordo sulla rappresentanza del 6 novembre 2015 del sistema Confcommercio, che aggiungeva anche «il numero di vertenze individuali, plurime e collettive rappresentate nel settore di riferimento», e le pratiche di disoccupazione certificabili dall'Inps; oppure all'accordo sulla rappresentanza del 23 novembre 2016 del sistema Confartigianato, Claai, Cna e Casartigiani, che menzionava anche indicatori afferenti al sistema della bilateralità).

Viene altresì confermato il principio di obbligatorietà della comunicazione delle deleghe sindacali da parte delle imprese tramite modello Uniemens. Inedito è, invece, il diritto delle organizzazioni sindacali a verificare la corretta comunicazione delle deleghe sindacali da parte delle imprese, nonché la possibilità di dirimere eventuali controversie mediante "organismi di

monitoraggio" che possono vigilare sull'ottemperanza alle disposizioni.

A differenza dei precedenti accordi interconfederali settoriali in materia di rappresentanza, che avevano affidato al Cnel (ovvero ad altro ente terzo) il compito di procedere alla ponderazione tra il dato associativo ed elettorale, nell'accordo del 12 novembre non risulta disciplinata espressamente la modalità di ponderazione, né regolamentata la modalità di raccolta dei voti ottenuti alle elezioni delle RSU. Bisognerà, pertanto, attendere i successivi accordi interconfederali di recepimento per verificare se le parti confermeranno o meno le precedenti previsioni.

Inoltre, per evitare la contemporanea presenza sia delle RSA che della RSU, nei precedenti accordi interconfederali le parti firmatarie avevano stabilito di impegnarsi a non costituire RSA laddove fossero presenti le RSU. Nel prendere questo impegno, a partire dal Testo unico sulla rappresentanza del 2014 e nei successivi accordi interconfederali settoriali, le parti avevano altresì stabilito che per consentire il passaggio dal sistema RSA a quello delle RSU dovesse esserci un accordo unitario tra le organizzazioni sindacali firmatarie degli accordi interconfederali o del CCNL applicato all'unità produttiva. Di fatto, questo sistema consentiva un diritto di veto anche di una sola organizzazione in merito al passaggio da un sistema all'altro.

La novità prevista nell'accordo-quadro è l'eliminazione del diritto di veto: il passaggio da RSA ad RSU potrà avvenire tramite accordo tra le OO.SS. che

rappresentino almeno il 50%+1 nel settore a livello nazionale. In assenza di tale ultimo accordo, sarà possibile anche a livello aziendale richiedere la costituzione della RSU da parte del 30%+1 dei lavoratori impiegati nell'azienda o unità produttiva. Tale ultima previsione amplia sensibilmente, rispetto ai precedenti accordi interconfederali, la possibilità di costituire RSU nei luoghi di lavoro anche laddove non fossero già presenti.

Si evidenzia, peraltro, come la formula «in assenza di accordo» possa prestarsi ad una duplice lettura. Il dato e la sequenza testuale suggeriscono di riferirla alla decisione delle organizzazioni che rappresentano il 50%+1, prevista dall' alinea immediatamente precedente. Tuttavia, una seconda lettura potrebbe riferire l'«assenza di accordo» a un successivo accordo interconfederale, chiamato a recepire i criteri dell'accordo-quadro. In tal senso, il criterio del 30%+1 avrebbe carattere solo suppletivo, laddove le parti non abbiano regolato diversamente la materia.

Ritenuta maggiormente condivisibile la prima lettura alla luce del dato testuale e dello scopo rivendicato dall'accordo, ne consegue che anche i sindacati che non abbiano partecipato alla negoziazione del CCNL applicato dall'impresa, ma che abbiano ottenuto un elevato grado di rappresentatività, secondo i criteri definiti nell'accordo, potranno richiedere la costituzione delle RSU attraverso la raccolta firma dei lavoratori.

Considerazioni conclusive

Come si è visto, le nuove previsioni pattizie intervengono sulla rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro.

Le principali novità riguardano: le modifiche procedurali per il passaggio dalle RSA alle RSU (ossia il superamento del diritto di veto), tra le quali assume particolare rilievo il criterio che, in mancanza di accordo tra le OO.SS. che rappresentano il 50%+1 a livello nazionale nel settore di riferimento, affida l'iniziativa anche al 30%+1 dei lavoratori nell'impresa, in concreta attuazione di quel «principio della democrazia sindacale» richiamato nell'accordo-quadro; nonché le procedure per il rinnovo delle RSU, la possibilità per i lavoratori di richiederne la costituzione in assenza di accordo delle OO.SS. a livello nazionale, nonché il diritto delle organizzazioni sindacali di verificare la corretta comunicazione delle deleghe all'Inps. Insieme, questi interventi procedurali possono garantire un ampliamento della buona rappresentanza nei luoghi di lavoro. Lo stesso vale, anche se per ora solo in via programmatica, nelle piccole imprese, in cui più raramente sono presenti rappresentanze dei lavoratori.

Parte III

CONTRATTI, SALARI, ACCESSO ALLE RISORSE PUBBLICHE

ALLA RICERCA (CHE INIZIA) DEL TEC

di Silvia Spattini

Tra i diversi contenuti dell'accordo-quadro del 12 novembre 2026, la disciplina del trattamento economico minimo e complessivo rappresenta indubbiamente un passaggio centrale, definendo le coordinate per il calcolo e la verifica di non inferiorità rispetto al TEC del CCNL di riferimento.

Dal salario giusto al trattamento economico complessivo di riferimento

L'articolo 7 del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, convertito dalla legge 25 giugno 2026, n. 112, affida alla contrattazione collettiva la determinazione del salario giusto ai sensi dell'articolo 36 Cost. Il parametro del salario giusto è il trattamento economico complessivo (TEC) dei contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (c.d. CCNL di riferimento). Per individuare il CCNL di riferimento, la disposizione (comma 2) richiede di tenere conto del settore e della categoria produttivi, dell'attività principale o prevalente esercitata, della dimensione e della natura giuridica del datore di lavoro.

Rispetto a questo profilo, però, le parti hanno deciso di limitare il perimetro entro cui individuare il CCNL di riferimento solamente al settore e alla natura giuridica dell'impresa. In particolare, la dimensione aziendale, espressamente richiamata dalla legge, non è ripresa dai criteri indicati dall'accordo (si veda, *supra*, il contributo di G. Impellizzieri, *Alla ricerca (conclusa?) del CCNL leader*). Va precisato che il riferimento all'attività prevalente non è assente dall'intesa: il punto 8, infatti, richiede che il campo di applicazione di ciascun CCNL sia definito in relazione all'attività prevalente esercitata e ai relativi codici ATECO, tenendo conto degli ambiti settoriali storicamente ricompresi nella contrattazione collettiva delle parti stipulanti. L'attività prevalente rileva, dunque, nella delimitazione del perimetro contrattuale, ma non figura come criterio autonomo, accanto al settore e alla natura giuridica dell'impresa, nella formulazione del punto 1.

L'individuazione del contratto collettivo di riferimento è, quindi, il primo passaggio per la verifica di non inferiorità prevista dal comma 3 dell'articolo 7. È infatti il TEC di quel contratto a costituire la soglia che i trattamenti economici complessivi previsti dagli altri CCNL devono almeno eguagliare.

Nel definire i criteri per il confronto, l'accordo, tuttavia, prima di occuparsi del TEC, si sofferma sui contenuti del trattamento economico minimo (TEM).

Il TEM come parametro autonomo di garanzia

La distinzione tra TEM e TEC, come noto, era già presente nel Patto per la fabbrica del 9 marzo 2018 tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil. In quell'ambito, il CCNL di categoria era chiamato a individuare i minimi tabellari e i trattamenti economici comuni ai lavoratori del settore, comprese eventuali forme di welfare. L'accordo del 12 novembre 2026 riprende quella distinzione nel quadro della verifica di non inferiorità dei trattamenti economici e definisce con maggiore dettaglio le componenti del trattamento economico minimo.

Nel corso del negoziato, le parti si sono confrontate a lungo sulla definizione del TEM. Ad esso è attribuita particolare rilevanza poiché è il fulcro della retribuzione contrattuale, esprimendo il valore economico della professionalità riconosciuta al lavoratore attraverso l'inquadramento. È inoltre sul TEM che intervengono gli aumenti dei minimi stabiliti in sede di rinnovo del CCNL e soprattutto gli adeguamenti salariali in corso di vigenza del CCNL. Durante la vigenza contrattuale è previsto, infatti, un meccanismo distinto di adeguamento, in relazione allo scostamento incrementale tra i tassi IPCA-NEI calcolati a consuntivo e quelli previsionali considerati al momento del rinnovo (su questo aspetto, si veda, *infra*, F. Seghezzi, *Inflazione, incertezza e tutela dei salari nella contrattazione collettiva*).

Secondo l'accordo, il TEM comprende i minimi tabellari, l'indennità di contingenza e l'elemento distinto della retribuzione (EDR) del protocollo del 31 luglio 1992, ove questi ultimi non siano già conglobati nei

minimi. Vi rientrano anche altri eventuali elementi della retribuzione che il CCNL già include nella base di calcolo degli aumenti dei minimi tabellari. Il cardine è l'avverbio "già" che rinvia alle scelte compiute in passato dalla contrattazione di categoria. L'inclusione di dette voci nel TEM presuppone che il CCNL le abbia già ricomprese nella base di calcolo degli aumenti. La formulazione dell'accordo ha, in sostanza, cristallizzato le voci computabili nel TEM, escludendo che successivi rinnovi possano estenderlo a voci retributive fino ad allora estranee alla base di calcolo degli aumenti.

L'accordo prevede anche che il TEM sia individuato separatamente dal TEC, così da consentire un confronto immediato tra i minimi previsti dai diversi contratti collettivi. Inoltre, esclude espressamente che il TEM possa essere compensato, sostituito o assorbito da altri istituti retributivi o da prestazioni di welfare. Un credito welfare, ad esempio, può concorrere al TEC, ma non può colmare la differenza tra il TEM di un CCNL e quello del contratto di riferimento. Si tratta di un passaggio decisivo. Tale previsione tutela la quota di retribuzione legata alla professionalità e sottolinea la rilevanza autonoma dei minimi tabellari e del TEM rispetto al trattamento economico complessivo.

Le componenti del TEC

Nel definire il TEC, l'accordo specifica che è costituito dal TEM al quale si aggiungono tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, definite

dai contratti collettivi nazionali di lavoro, comprese le mensilità aggiuntive, e le indennità fisse e continuative, nonché le prestazioni di welfare contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti e gli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico, definiti dagli stessi contratti collettivi. Viene ribadita, e non potrebbe essere altrimenti, l'esclusione delle voci retributive discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori, come anche previsto dalla disposizione legislativa.

Rispetto specificamente alle componenti del TEC, oltre al riferimento al TEM, l'accordo richiama, di fatto, pedissequamente il testo del comma 4-*bis* dell'articolo 7 del decreto legge. Tuttavia, l'accordo compie infine una estensione, specificando a quali condizioni concorrono al TEC anche le voci retributive erogate dalla contrattazione aziendale o territoriale. Deve esservi un'espressa previsione del CCNL e gli elementi devono essere fissi, esigibili e spettanti alla generalità dei dipendenti. In sostanza, l'inclusione nel TEC di elementi retributivi definiti dal secondo livello di contrattazione è quindi possibile quando ciò attui una garanzia riconducibile alla fonte nazionale. Si pensi a un elemento fisso mensile che il CCNL prevede e di cui demanda all'accordo territoriale o aziendale la determinazione dell'importo. Al contrario, un premio di risultato la cui erogazione o il cui importo dipendano dal raggiungimento di obiettivi di produttività resta un elemento variabile, anche se previsto dal CCNL. Non ha, pertanto, i requisiti della fissità ed esigibilità richiesti per essere incluso nel TEC.

La valorizzazione del welfare contrattuale

Con riferimento al welfare contrattuale, l'accordo richiede che le prestazioni di welfare a carico del datore di lavoro siano universali, esigibili ed economicamente quantificabili. La tutela deve spettare alla generalità dei dipendenti, essere esigibile alle condizioni previste e poter essere espressa in un valore economico utilizzabile nel confronto.

Per la comparazione, l'accordo richiede di valorizzare con un criterio omogeneo il beneficio economico per i lavoratori, anche quando la prestazione è erogata tramite la bilateralità. Se il CCNL riconosce, ad esempio, un credito di 200 euro utilizzabile per beni e servizi, il valore nominale offre un dato certo e identificabile. Quando il datore versa un contributo a un ente, quel contributo finanzia le prestazioni erogate ai lavoratori, ma non identifica il valore della prestazione per il lavoratore. Per arrivare a individuare il beneficio per i lavoratori occorre sapere quali prestazioni sono rese disponibili, a chi e a quali condizioni. La mera presenza di un contributo obbligatorio offre quindi un'informazione parziale per la comparazione.

Per la sanità integrativa e la previdenza complementare, l'accordo richiede che il confronto tenga conto del costo a carico del datore di lavoro. Chiede inoltre che gli accordi e i CCNL rendano esplicito il rapporto tra le contribuzioni versate ai fondi e le prestazioni riconosciute ai lavoratori.

A parità di contributo a carico del datore di lavoro, infatti, due fondi sanitari possono rimborsare prestazioni diverse o prevedere massimali differenti. La tutela è riconosciuta al lavoratore anche quando, nel singolo periodo, non richieda concretamente rimborsi: il valore della copertura non può quindi essere identificato con la somma dei rimborsi effettivamente fruiti dai singoli lavoratori, dato che non potrebbe essere generalizzato. Per confrontare le tutele occorre quindi considerare sia il contributo datoriale sia le prestazioni a cui i lavoratori possono accedere. L'accordo chiede, infatti, che questo rapporto sia esplicitato. L'intesa indica la direzione e chiede trasparenza sulle relazioni tra contributi e prestazioni. Resta, però, da definire un criterio comune per tradurre coperture diverse in valori economici comparabili ai fini del TEC.

Il parametro "essenziale" delle ore lavorabili annue

Ai fini della comparazione tra i TEC previsti da diversi CCNL, l'accordo individua il numero di ore lavorabili annue come parametro essenziale. Se la soglia di non inferiorità del TEC limita la possibilità di competere al ribasso sugli importi annui, le strategie di dumping contrattuale possono spostarsi sulla disciplina del tempo di lavoro. Un CCNL può infatti prevedere lo stesso TEC annuo del contratto di riferimento, ma richiedere più ore di lavoro nell'arco dell'anno, ad esempio stabilendo meno giorni di ferie o meno ore di permesso retribuito. Il confronto delle ore lavorabili consente così di far

emergere un divario che la parità degli importi annui lascerebbe in ombra.

Per la determinazione delle ore lavorabili annue, l'accordo richiede di considerare la disciplina degli istituti indiretti, quali ferie, festività, congedi, permessi e riduzioni di orario di lavoro. Nel concreto, per individuare tale parametro, si può partire da un monte ore teorico, ottenuto moltiplicando l'orario settimanale previsto dal CCNL per 52 settimane (ad esempio, 40 ore settimanali per 52 settimane, il cui risultato è 2.080 ore annue). Da questo monte ore teorico si detraggono le ore di assenza o di riduzione dell'orario secondo la disciplina contrattuale. Si tratta di una convenzione di calcolo esemplificativa, non di un valore né di una formula fissati dall'accordo.

Ipotizzando che due CCNL prevedano entrambi un TEC annuo di 28.000 euro e che le ore lavorabili annue risultino rispettivamente 1.760 e 1.800, il valore medio del TEC per ora lavorabile è di 15,91 euro nel primo caso e di 15,56 euro nel secondo. L'importo annuo del TEC è identico, mentre il valore rapportato al tempo di lavoro cambia. L'esempio chiarisce bene perché le parti abbiano individuato nel numero di ore lavorabili annue un parametro essenziale al fine di una verifica effettiva della non inferiorità rispetto al TEC di riferimento.

L'accordo non specifica, tuttavia, una formula per il calcolo delle ore lavorabili annue. Festività, ferie, permessi spettanti in via ordinaria e riduzioni di orario di lavoro possono essere facilmente ricostruiti sulla base delle rispettive regole contrattuali. Più complessa la

quantificazione di permessi o congedi legati al verificarsi di uno specifico evento. Per questi istituti è opportuno indicare separatamente le condizioni di spettanza e le eventuali ore incluse nel monte ore annuo. I CCNL dovranno specificare come conteggiare questi istituti al fine della definizione delle ore lavorabili annue e del relativo TEC.

La trasparenza del TEC e il ruolo del CNEL

L'accordo chiede a ciascun CCNL di categoria di evidenziare, per ogni livello di inquadramento, le voci che compongono il TEM e il TEC e i loro valori. Le parti stipulanti sono chiamate a compiere tale operazione già in fase di rinnovo, anche se l'adeguamento degli accordi interconfederali sugli assetti contrattuali è ancora in corso.

All'indicazione nei CCNL delle voci e del valore del TEM e del TEC corrisponde il compito del Cnel (ai sensi dell'articolo 17, comma 3-*ter*, della legge n. 936/1986, introdotto dall'articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 62/2026) di estrarre il TEC dai contratti collettivi di lavoro depositati e aggiornare l'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro.

L'accordo-quadro del 12 novembre 2026 affida così alla contrattazione di categoria un compito ulteriore rispetto alla fissazione degli importi. Prevede una operazione di trasparenza, chiedendo alle parti di rendere chiaro quali trattamenti economici il contratto garantisce a ciascun livello di inquadramento. Questo

garantisce che l'estrazione del TEC renda davvero praticabile la verifica di non inferiorità e consente anche di ricostruire il suo valore a partire dalle informazioni contenute nei CCNL.

INFLAZIONE, INCERTEZZA E TUTELA DEI SALARI NELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

di Francesco Seghezzi

Il fenomeno inflazionistico che ha interessato l'economia italiana a partire dal 2021 ha reso più evidente il limite della distanza tra la velocità con cui muta il livello dei prezzi e quella con cui vengono aggiornati i minimi stabiliti dai contratti nazionali. Poiché il sistema affida la determinazione dei minimi a negoziati periodici e pluriennali, la capacità di conservare il valore reale delle retribuzioni dipende dall'adeguatezza degli aumenti concordati, ma anche dal momento in cui questi producono i loro effetti.

L'accordo-quadro sulla rappresentanza, gli assetti contrattuali, i salari e i contenuti della contrattazione collettiva, raggiunto il 12 novembre 2026 da Cgil, Cisl, Uil e tredici organizzazioni datoriali vuole offrire una risposta a questa questione e, quindi, al problema della tenuta del potere d'acquisto dei salari. Procedure più regolari per avviare i rinnovi e verifiche periodiche degli scostamenti inflazionistici durante la vigenza dei contratti mirano a ridurre due diverse esposizioni del salario all'incertezza: quella derivante dal rinvio della decisione negoziale e quella generata dalla sottostima dell'inflazione nelle previsioni utilizzate per definire gli incrementi.

Secondo l'Istat, l'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC) è aumentato in media dell'8,1% nel 2022 e del 5,7% nel 2023, per poi rallentare all'1,0% nel 2024 e all'1,5% nel 2025. Il rallentamento indica una crescita meno rapida dei prezzi, non un ritorno al livello precedente lo shock così che per recuperare una perdita di salario reale occorre un aumento nominale superiore all'inflazione corrente, e il ripristino del potere d'acquisto non si può dedurre da un solo anno in cui le retribuzioni crescono più dei prezzi. L'incidenza dei rincari varia inoltre con il reddito e la composizione della spesa, pensiamo al fatto che nel 2023 i prezzi alimentari sono cresciuti in media del 9,8%, più dell'indice complessivo.

Il periodo di disinflazione non ha coinciso con il ritorno a un regime stabile e l'incertezza continua a dominare lo scenario economico e geopolitico internazionale. Nell'ottobre 2026 l'Istat ha rilevato un'inflazione del 5,5% su base annua secondo il NIC e del 5,6% secondo l'indice armonizzato IPCA, trainata soprattutto dall'energia e in parte dagli alimentari non lavorati. Si tratta di variazioni tendenziali di un singolo mese, da non confondere con l'IPCA al netto degli energetici importati utilizzato in numerosi CCNL, ma mostrano che i negoziati devono misurarsi con la possibilità di ripetuti scostamenti rispetto alle ipotesi formulate alla firma.

La predeterminazione degli incrementi offre prevedibilità ai costi delle imprese e limita la trasmissione automatica degli shock ai salari nominali; quando però l'inflazione realizzata diverge in modo persistente dalle

previsioni, il rischio grava inizialmente sul reddito dei lavoratori. Il protocollo del 23 luglio 1993 ha collocato la determinazione dei trattamenti economici in una politica dei redditi fondata sull'inflazione programmata, dopo l'abbandono dell'indicizzazione automatica. L'accordo-quadro del 22 gennaio 2009, non sottoscritto dalla Cgil, ha introdotto come parametro l'indice dei prezzi al consumo armonizzato al netto degli energetici importati (IPCA-NEI) e procedure per gli scostamenti tra previsioni e consuntivi. L'esclusione degli energetici importati attenua l'impatto delle oscillazioni internazionali dell'energia, ma per questo l'indice non coincide con l'inflazione sostenuta dalle famiglie e il meccanismo non può essere accostato alla "scala mobile" abolita nel 1984.

Nel punto 2.2 l'accordo del 12 novembre definisce la continuità dei cicli negoziali come condizione del buon funzionamento del sistema. La clausola combina tre dispositivi che non costituiscono una regola generale di indicizzazione e operano in momenti diversi: procedure per l'avvio delle trattative, un collegamento con la disciplina legislativa della vacanza contrattuale e un adeguamento dei minimi durante la vigenza.

Per i CCNL che scadranno dopo il 1° luglio 2027, salvo diverse pattuizioni, le parti firmatarie dovranno presentare le proposte di rinnovo almeno sei mesi prima della scadenza naturale. La parte che le riceve dovrà dare riscontro entro trenta giorni, così da avviare le trattative non oltre due mesi dalla ricezione. L'accordo non fissa una durata massima del negoziato ma interviene

sull'avvio, ritenendo che un'apertura tempestiva possa ridurre le vacanze contrattuali in un contesto in cui talvolta si arriva alla scadenza senza aver aperto il tavolo. Alla stessa finestra è collegato un periodo di tregua sindacale tale che nei sei mesi precedenti la scadenza e nel mese successivo le parti si impegnano a non assumere iniziative unilaterali né a procedere ad azioni dirette.

Se il contratto giunge a scadenza senza accordo si fa riferimento all'articolo 10 del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, convertito dalla legge 25 giugno 2026, n. 112. La norma dà priorità all'autonomia collettiva poiché spetta anzitutto alle parti stipulanti predisporre procedure per la regolarità dei rinnovi e meccanismi di copertura economica tra la scadenza e il nuovo contratto. Solo in assenza di diverse pattuizioni opera il meccanismo legale: trascorsi nove mesi dalla scadenza senza rinnovo, le retribuzioni sono adeguate, a titolo di anticipazione forfettaria degli incrementi futuri, nella misura del 50% della variazione dell'IPCA-NEI. L'anticipazione è un acconto sui futuri incrementi, non costituisce né un risarcimento né una sanzione per il datore di lavoro, e andrà coordinata con quanto le parti negozieranno. L'accordo precisa che, finché i singoli CCNL non individuano la retribuzione su cui applicarla, la base è composta dal TEM e dagli elementi fissi e continuativi stabiliti dalla contrattazione nazionale per la generalità dei lavoratori, non coincide quindi con l'intera retribuzione individuale, che può comprendere superminimi, premi variabili o indennità non generalizzate. La copertura cessa dalla decorrenza dell'accordo di rinnovo, e il passaggio va gestito evitando sia duplicazioni sia la

cancellazione di somme già dovute. Restano in vigore le procedure di categoria che assicurano regolarità nei rinnovi e una migliore copertura economica, compresi eventuali meccanismi di ultrattività, per questo il 50% non è dunque un tetto uniforme.

L'accordo collega la copertura legale al comportamento delle parti prima della scadenza così che se le proposte di rinnovo sono presentate oltre il termine dei sei mesi, la decorrenza dell'anticipazione è differita di un periodo pari al ritardo. Per esempio, in un contratto che scade il 31 dicembre 2027, in assenza di diverse pattuizioni, l'anticipazione opererebbe dopo settembre 2028; con una piattaforma presentata con due mesi di ritardo, anche la sua decorrenza slitterebbe di due mesi.

C'è poi un ulteriore elemento introdotto dall'accordo che parte dalla constatazione che un contratto rinnovato puntualmente può diventare inadeguato se gli incrementi sono stati calcolati su previsioni inferiori all'inflazione effettiva. Per questo l'intesa stabilisce che i CCNL garantiscano, durante la vigenza, un adeguamento del TEM in ragione dell'eventuale scostamento incrementale tra i tassi consuntivi annui dell'IPCA-NEI elaborati dall'Istat e quelli previsionali considerati al rinnovo, con tempi e modalità fissati da ciascun contratto e verifiche annuali o biennali. Non è quindi un automatismo identico per tutti ed immediatamente efficace, ma l'impegno a inserire la correzione in ogni contratto. L'accordo aggiunge l'ulteriore tutela che il recupero inflazionistico non può essere assorbito dai rinnovi successivi, la correzione non dovrà quindi essere

neutralizzata riducendo di pari importo gli aumenti del contratto seguente. Il confronto con la vacanza contrattuale mostra chiaramente una differenza di metodo e di importo. Nel primo caso si anticipano, nella misura del 50%, aumenti ancora da definire, destinati a essere coordinati con il rinnovo, nel secondo si corregge una previsione già concordata e superata dai prezzi per il totale dello scostamento.

Due limiti definiscono il perimetro della clausola. Il riferimento all'IPCA-NEI corregge un errore previsionale rispetto a un parametro convenzionale, non ricostituisce l'intero salario reale perso, tanto più in fasi, come il 2022-2023 e il 2026, in cui l'energia ha pesato sulla crescita dei prezzi. Inoltre il recupero incide sul TEM, che comprende i minimi tabellari e, se non conglobate, voci come contingenza ed elemento distinto della retribuzione, e non su tutte le componenti fisse, continuative e di welfare che formano il TEC.

L'intesa non è un ritorno alla scala mobile e conferma il ruolo della contrattazione nel definire le retribuzioni, ma le attribuisce una responsabilità sui tempi della decisione. Aumenti reali stabili restano affidati alle scelte distributive su produttività e valore aggiunto, anche nella contrattazione di secondo livello, che può compensare in parte l'erosione dei minimi ma con una diffusione che sappiamo essere diseguale.

La verifica dell'efficacia di questi meccanismi dovrà essere empirica e distinguere l'attuazione formale dagli esiti. Per le procedure andranno osservati il ritardo medio e mediano dei rinnovi, la quota di dipendenti coperti

da contratti scaduti (che in questo momento sono al minimo nel settore privato) e le decorrenze effettive degli aumenti. Per la salvaguardia occorrerà osservare l'indice previsionale di ciascun rinnovo, il confronto con i consuntivi e i tempi di aggiornamento delle tabelle, oltre al livello dei minimi nel rinnovo successivo per accertare il divieto di assorbimento. Andrà infine monitorato se la procedura modifica il comportamento di entrambe le parti o si limita ad anticipare l'apertura di negoziati che continuano a protrarsi.

In un regime di inflazione più incerta, le regole del punto 2.2 possono ridurre la durata e l'ampiezza dell'esposizione dei minimi al rischio dei prezzi, senza cancellare il divario accumulato né sostituire il negoziato sulla produttività. Il criterio di giudizio sarà una riduzione persistente delle attese contrattuali, accompagnata da adeguamenti effettivamente applicati. La credibilità della contrattazione nazionale si misurerà anche su questi risultati.

LA FINE DEL DUMPING CONTRATTUALE?

di Francesco Alifano

Uno dei grandi temi emersi negli ultimi anni nel dibattito politico e sindacale è rappresentato, come noto, dal fenomeno patologico del dumping contrattuale, ossia dell'applicazione di contratti collettivi che prevedono trattamenti economici e normativi inferiori rispetto a quelli previsti dagli accordi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative (in proposito, si veda G. Piglialarmi, M. Tiraboschi, *Fare contrattazione nel terziario di mercato*, ADAPT University Press, 2025). L'applicazione di contratti collettivi che dispongono trattamenti in dumping, infatti, consente di ridurre il costo del lavoro e di ottenere vantaggi competitivi indebiti rispetto alle imprese che applicano i contratti stipulati dalle organizzazioni più rappresentative (per una stima di tale vantaggio competitivo, si veda, da ultimo, M. Tiraboschi, *Ancora su equivalenza contrattuale e dumping salariale nel terziario di mercato*, in Cnel, Casi e materiali di discussione sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva, 2026).

A dire il vero, recentemente sono stati compiuti non pochi passi nella direzione di contrastare e arginare il fenomeno del dumping, dal momento che il legislatore, prima con il codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 36/2023, come modificato dal decreto legislativo n. 209/2024) e poi con l'introduzione della

disciplina in materia di salario giusto (articolo 7, decreto-legge n. 62/2026, convertito in legge n. 112/2026), aveva già inteso orientare le scelte delle imprese verso l'applicazione dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, utilizzando i trattamenti previsti da tali accordi come parametro per verificare l'equivalenza delle tutele economiche e normative assicurate dai contratti collettivi alternativi, nel caso degli appalti pubblici, e la non inferiorità del trattamento economico complessivo, nella disciplina del salario giusto.

In particolare, proprio il decreto-legge n. 62/2026, non a caso richiamato dalle premesse dell'accordo-quadro, aveva stabilito il divieto, per i contratti diversi da quelli sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, di prevedere un trattamento economico complessivo inferiore a quello assunto a riferimento. La completa implementazione del modello tracciato dal legislatore, però, richiede l'identificazione dei contratti da assumere a parametro (si veda *supra* G. Impellizzieri, *Alla ricerca (conclusa?) del CCNL leader*) e la ricostruzione del trattamento economico complessivo da questi previsto (si veda *supra* S. Spattini, *Alla ricerca (che inizia) del TEC*), così da confrontarlo con quello dei contratti concorrenti.

L'accordo-quadro, dunque, interviene su questi punti, precisando i criteri per l'individuazione dei contratti collettivi di riferimento e per la ricostruzione e la comparazione del trattamento economico complessivo,

restringendo così gli spazi per gli accordi in dumping, soprattutto in materia salariale.

La clausola di salvaguardia e il contrasto al dumping "interno" ai sistemi comparativamente più rappresentativi

Prima di esaminare gli effetti dell'accordo-quadro sui contratti siglati in dumping dalle organizzazioni minori, è appena il caso di accennare che l'intesa si occupa direttamente di risolvere la questione di un'ipotetica concorrenza "interna" tra più contratti afferenti ai sistemi di relazioni industriali comparativamente più rappresentativi. In proposito, infatti, il punto 2.3 dell'accordo introduce una clausola di salvaguardia che stabilisce che i trattamenti economici e normativi del contratto di riferimento costituiscono una previsione non modificabile *in pejus* da altri contratti nazionali sottoscritti dalle medesime organizzazioni sindacali e riferiti allo stesso settore e alla stessa natura giuridica d'impresa. Alla violazione del divieto, realizzata mediante la previsione di condizioni meno onerose per le imprese, l'accordo associa l'automatica estensione di tali condizioni al contratto di riferimento.

A dire il vero, una simile previsione non è inedita nel panorama della contrattazione collettiva (si veda l'articolo 260 del CCNL terziario, distribuzione e servizi Confcommercio, codice Cnel H011), ma indubbiamente l'accordo-quadro consente di dare alla clausola una portata più ampia, poiché estende, in relazione ai più importanti sistemi di relazioni industriali, l'impegno

delle organizzazioni sindacali a non siglare contratti collettivi con trattamenti deteriori rispetto a quelli previsti dai contratti di riferimento, pena l'estensione automatica della previsione peggiorativa al contratto di riferimento, che, oltre a privare il trattamento deteriore dell'indebito vantaggio competitivo, avrebbe ricadute anche sui lavoratori ai quali si applica il contratto di riferimento. In questo senso, dunque, il meccanismo congegnato dall'accordo-quadro ha una chiara funzione di deterrenza, mirando ad evitare concessioni al ribasso su tavoli negoziali concorrenti e imponendo una coerenza dei risultati raggiunti dalle organizzazioni sindacali firmatarie nell'ambito dei medesimi perimetri contrattuali.

Resta comunque aperta – ma tale questione potrà essere meglio definita in sede di stipulazione degli specifici accordi interconfederali di ambito – una questione relativa all'oggetto della comparazione, poiché non è chiaro se il peggioramento delle condizioni economiche e normative debba essere accertato considerando il trattamento complessivo oppure un singolo istituto o clausola e, conseguentemente, quali previsioni debbano essere estese al contratto di riferimento. Al tempo stesso, però, è possibile sin da ora ridimensionare la portata pratica di questa incertezza interpretativa, poiché appare ragionevole attendersi che le organizzazioni firmatarie evitino di sottoscrivere contratti peggiorativi che insistano sul medesimo settore e sulla medesima natura giuridica d'impresa cui si riferisce il contratto di riferimento.

La fine del dumping contrattuale?

Se la clausola di salvaguardia pone un obbligo direttamente in capo ai soggetti firmatari dell'accordo-quadro, occorre invece chiedersi quali siano le ricadute del medesimo accordo sui contratti siglati da organizzazioni che non aderiscono all'intesa. È infatti da ricordare che l'intesa assume una particolare centralità nel panorama delle relazioni industriali italiane, che le permette di dispiegare effetti anche al di fuori del rapporto tra le parti firmatarie.

Come rilevato in precedenza, la disciplina legislativa del salario giusto ha stabilito che il trattamento economico complessivo previsto da accordi collettivi diversi da quelli stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative non possa essere inferiore a quello stabilito dai contratti sottoscritti da tali organizzazioni, atteso che, come già sottolineato dalla prima giurisprudenza sull'articolo 7, decreto-legge n. 62/2026, i trattamenti economici complessivi individuati dai contratti collettivi c.d. leader assumono la funzione di parametro da prendere in considerazione ai fini della determinazione della retribuzione dovuta *ex* articolo 36 Cost. (cfr. G. Piglialarmi, *Salario giusto: cosa dicono le prime sentenze*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 42, e ivi le sentenze richiamate).

In questo contesto, quindi, con l'accordo-quadro le organizzazioni comparativamente più rappresentative stipulanti, concordando una disciplina diretta a rendere riconoscibili e comparabili i trattamenti definiti dai rispettivi contratti, concorrono a precisare il parametro inderogabile al quale devono essere rapportati anche i

trattamenti previsti dai contratti stipulati da organizzazioni che comparativamente rappresentative non sono, rendendo così più agevole l'applicazione del divieto di prevedere trattamenti economici complessivi inferiori e contribuendo a ridurre gli spazi di intervento *in pejus* per i contratti alternativi.

Si tratta di un passaggio di notevole importanza, destinato a rendere disponibili parametri chiaramente identificabili per la comparazione dei trattamenti previsti dai contratti collettivi, con la conseguenza di spostare, in materia di dumping salariale, l'attenzione non tanto sull'elaborazione di strumenti normativi volti a contrastare il fenomeno quanto sulla loro effettività, da garantire attraverso il dialogo tra parti sociali e istituzioni pubbliche e l'elaborazione di strategie condivise.

Con l'accordo-quadro, quindi, pare si possa andare verso la risoluzione del problema del dumping salariale, poiché, alla luce del nuovo assetto, sembra ragionevole attendersi un riallineamento dei trattamenti economici complessivi dei contratti sottoscritti dalle sigle minori a quelli previsti dai contratti collettivi di riferimento (in questa prospettiva, si veda *supra* G. Piglialarmi, M. Tiraboschi, *Cosa cambia adesso, per imprese e operatori?*), ma un simile esito non comporterebbe necessariamente il venir meno di ogni convenienza all'applicazione dei contratti alternativi, poiché, anche a fronte di trattamenti economici complessivi equivalenti, potrebbero permanere differenze nei trattamenti normativi, sulle quali potrebbe concentrarsi ora in maniera ancora più incisiva la concorrenza fra contratti collettivi.

Su questo tema, dunque, occorrerà concentrare l'attenzione delle parti sociali e del legislatore, che, anche a partire da quanto già previsto dal codice dei contratti pubblici e dalla prassi amministrativa (si veda, in particolare, la circolare Inl n. 2/2020), potrebbero elaborare ulteriori strumenti di contrasto al dumping sul piano dei trattamenti normativi, accompagnando così al progressivo superamento del dumping salariale un'analoga azione di contrasto alla concorrenza al ribasso sulle condizioni di lavoro.

CCNL LEADER E INCENTIVI

di Michele Dalla Sega

Nel quadro delle varie previsioni normative che, negli ultimi anni, hanno introdotto una serie sempre più ampia di incentivi a favore delle imprese, il decreto-legge n. 62/2026 (c.d. decreto Primo maggio) ha rappresentato un elemento di novità significativo.

Questo non tanto per la natura e la portata degli sgravi contributivi introdotti, rivolti alle imprese che assumano o stabilizzino determinate categorie di lavoratrici e lavoratori, secondo uno schema già ampiamente sperimentato dalla legislazione incentivante. A rilevare, piuttosto, è il requisito di condizionalità stabilito dall'articolo 7, che collega l'accesso ai benefici previsti dal decreto alla corresponsione di un trattamento economico individuale non inferiore al trattamento economico complessivo individuato secondo i criteri del medesimo articolo.

Condizionare la fruizione degli incentivi – e, più in generale, l'accesso delle imprese a risorse pubbliche – al rispetto degli standard fissati dalla contrattazione collettiva di riferimento rappresenta una tecnica normativa di lunga tradizione nella nostra legislazione del lavoro, sin dalle prime clausole sociali.

In questo quadro, un riferimento centrale è rappresentato dall'articolo 1, comma 1175, della legge n.

296/2006, che ancora oggi costituisce la principale previsione normativa di carattere generale sulla condizionalità nell'accesso agli incentivi. Tale disposizione prevede infatti che la fruizione dei benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sia subordinata, tra le altre condizioni, al «rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».

L'introduzione dell'articolo 7 del decreto-legge n. 62/2026, confermato dalla legge di conversione n. 112/2026, ha sollevato alcuni interrogativi circa il suo coordinamento con questa disciplina generale. Da un lato, ci si è chiesti se il nuovo parametro del trattamento economico complessivo debba operare soltanto per gli incentivi espressamente previsti dal decreto Primo maggio oppure possa assumere rilevanza anche rispetto agli altri benefici normativi e contributivi contemplati dal comma 1175. Dall'altro, si è posto il problema del rapporto tra la specifica condizione economica introdotta dall'articolo 7 e il più ampio requisito del rispetto della contrattazione collettiva qualificata già previsto dalla legislazione vigente, che, almeno secondo la prassi amministrativa, investe sia i trattamenti economici sia quelli normativi (cfr. circolare Inl 28 luglio 2020, n. 2).

È in tale contesto che l'accordo di San Martino interviene anche su questo tema, affiancando alla definizione di criteri condivisi per l'individuazione dei contratti

collettivi di riferimento e dei relativi trattamenti economici una significativa presa di posizione delle parti sociali sul rapporto tra applicazione del CCNL leader e accesso agli incentivi pubblici. Una scelta che, come si vedrà, sembra andare oltre la specifica disciplina introdotta dal decreto Primo maggio.

L'intervento dell'accordo di San Martino

Il primo contributo dell'accordo interconfederale in materia di accesso agli incentivi pubblici consiste nel chiarire alcuni presupposti essenziali del rinvio legislativo alla contrattazione collettiva. Le parti delineano infatti una serie di criteri – come illustrato negli altri contributi del presente volume – per l'individuazione dei contratti collettivi di riferimento (cfr. *supra*, G. Impellizzieri, *Alla ricerca (conclusa?) del CCNL leader*) e per la determinazione del trattamento economico complessivo (cfr. *supra*, S. Spattini, *Alla ricerca (che inizia) del TEC*) rilevanti anche ai fini dell'accesso agli sgravi previsti dal decreto-legge n. 62/2026. In questo modo, le più recenti previsioni legislative trovano una più precisa declinazione nelle indicazioni delle parti sociali, che dovranno ora essere sviluppate a livello settoriale nell'ambito dei rinnovi dei contratti nazionali.

Da una lettura più attenta dell'accordo – in particolare delle sue premesse e del punto 1.3 – emergono tuttavia alcune indicazioni di portata più ampia, che trascendono il sistema di condizionalità previsto dal decreto Primo maggio.

Nelle premesse, infatti, le parti precisano che «l'accordo vuole individuare i contratti di riferimento» non solo per la determinazione del "salario giusto" di cui all'articolo 7 del decreto-legge n. 62/2026, bensì anche – come successivamente precisato al punto 1.3 – per individuare il trattamento economico e normativo, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 1, comma 1175, della legge n. 296/2006. In questo senso, le parti intendono dunque legare i criteri dell'accordo interconfederale anche alla diversa disciplina normativa che regola, in via generale, l'accesso ai benefici normativi e contributivi.

Una scelta, quest'ultima, accompagnata da un importante rilievo interpretativo, dal momento che le parti si propongono espressamente di «sancire che l'integrale applicazione del contratto collettivo di riferimento costituisce condizione per accedere a tutte le agevolazioni fiscali e contributive», con una formulazione, peraltro, non del tutto coincidente con quella dell'articolo 1, comma 1175, riferita ai «benefici normativi e contributivi».

In questo senso, i sindacati e le associazioni datoriali firmatarie si pongono in netta contrapposizione con l'indirizzo di prassi amministrativa emerso negli anni in merito alla concreta applicazione dell'articolo 1, comma 1175, secondo il quale il requisito del rispetto dei contratti collettivi non impone necessariamente la loro formale applicazione, essendo sufficiente garantire ai lavoratori trattamenti economici e normativi equivalenti o superiori a quelli previsti dai contratti stipulati dalle

organizzazioni comparativamente più rappresentative, secondo criteri di comparazione progressivamente precisati dalla prassi ispettiva (cfr. circolari Inl n. 7/2019, n. 9/2019 e n. 2/2020).

Portata e limiti dell'accordo interconfederale

Il valore e le implicazioni dell'accordo di San Martino rispetto al tema oggetto di questo contributo, legato al rapporto tra incentivi e contrattazione, vanno inevitabilmente valutati secondo le due linee direttrici appena individuate.

Da una parte, sul piano operativo, l'accordo interviene con una serie di indicazioni che, pur richiedendo ulteriori passaggi attuativi, mirano a rendere più agevole e uniforme l'individuazione dei parametri contrattuali rilevanti anche ai fini dell'accesso agli incentivi pubblici. Un ruolo importante sarà ora affidato alle associazioni datoriali e alle federazioni sindacali di settore, chiamate a rendere operative tali indicazioni nell'ambito dei rinnovi dei vari CCNL, precisando i contratti collettivi di riferimento e i relativi trattamenti economici, secondo i criteri definiti a livello interconfederale.

Più complessa è la valutazione della seconda direttrice, relativa alla presa di posizione delle parti sociali sul significato del requisito contrattuale previsto dall'articolo 1, comma 1175, della legge n. 296/2006. Il richiamo all'applicazione integrale del CCNL di riferimento, espressamente ricondotto dalle parti a tale disposizione, sembra infatti privilegiare una lettura più rigorosa della

stessa rispetto a quella progressivamente affermatasi nella prassi dell'Ispettorato nazionale del lavoro. L'accordo, in altri termini, sembra voler rafforzare l'effettività di un requisito già previsto dalla legge, ma la cui concreta applicazione ha incontrato nel tempo significative difficoltà, anche sul piano dei controlli (sul punto cfr. già M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto lavoro del 1° maggio*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 17).

Resta tuttavia da distinguere il valore di questa presa di posizione dalla sua effettiva portata giuridica. Un accordo interconfederale non può, di per sé, imporre una determinata interpretazione dei requisiti stabiliti dalla legge per l'accesso ai benefici pubblici, né vincolare l'operato delle amministrazioni competenti. La previsione assume piuttosto rilievo sul piano politico, esprimendo un orientamento condiviso dalle organizzazioni firmatarie circa il significato da attribuire al requisito contrattuale. Rimane a questo punto da verificare se e come tale indirizzo sarà recepito nella concreta applicazione della disciplina legislativa.

SALARIO GIUSTO: COSA DICONO LE PRIME SENTENZE

di Giovanni Piglialarmi

Stanno facendo molto discutere le prime sentenze che hanno fatto applicazione di quanto disposto dall'articolo 7 del decreto-legge n. 62/2026 (noto ai più come decreto Primo maggio). Il vaglio giudiziale di questo provvedimento di legge, infatti, era particolarmente atteso, considerata la (rinnovata) centralità che lo stesso conferisce alla contrattazione collettiva nel governo della dinamica salariale.

A misurarsi, per primi, con le disposizioni del decreto recentemente entrato in vigore sono stati il Tribunale di Roma (Trib. Roma 10 settembre 2026, n. 8699) e il Tribunale di Bari (Trib. Bari 16 settembre 2026, n. 3273).

Con un ricorso depositato nel dicembre del 2023, un lavoratore ha chiesto al Tribunale del lavoro di Roma che venisse accertata la sussistenza di un rapporto di lavoro domestico durato circa due anni (dal mese di settembre 2021 fino al mese di agosto 2023) e mai regolarizzato, con annessa condanna al pagamento delle differenze retributive. Riscontrato l'effettivo svolgimento del rapporto, il giudice ha dovuto stabilire quale fosse la retribuzione da corrispondere (o le eventuali differenze rispetto a quanto già corrisposto) ad un lavoratore che ha svolto «mansioni di collaboratore domestico, con orario di lavoro pari a 30 ore settimanali».

A questo fine, il giudice ritiene che occorre prendere le mosse dall'articolo 7 del decreto-legge n. 62/2026 (noto ai più come decreto Primo maggio), il quale prevede non solo che la contrattazione collettiva sia lo strumento per determinare un salario giusto, ai sensi dell'articolo 36 Cost. – e cioè quel «trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato» – ma che tale parametro salariale possa essere rintracciato solo nei «contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro» (si tratta dei c.d. CCNL leader).

Sebbene la disposizione sia entrata in vigore quasi tre anni dopo l'instaurazione del giudizio, il giudice ritiene che questa possa essere applicata «anche alle controversie in corso alla data di entrata in vigore» del decreto-legge n. 62/2026 poiché la disposizione sarebbe volta «ad orientare l'individuazione del parametro da prendere in considerazione nell'ambito della valutazione giudiziale in ordine alla determinazione della retribuzione dovuta ex art. 36 Cost.».

Ad avviso del giudice, però, il trattamento economico complessivo contemplato dai CCNL leader riguarderebbe soltanto – per espressa previsione di legge – la "quantità" e la "qualità" del lavoro prestato e quindi solo uno dei due parametri individuati dall'articolo 36

Cost., «ovvero quello della proporzionalità». Di conseguenza, quello della sufficienza resta un parametro la cui valutazione di adeguatezza resta ancora nelle mani del giudice, il quale dovrà verificare «caso per caso» se la retribuzione corrisposta ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge n. 62/2026 garantisca comunque al lavoratore una esistenza libera e dignitosa.

Peraltro, il giudice osserva che la valutazione sulla sufficienza del salario può essere condotta ricorrendo anche agli «indici nazionali ed europei», inclusi gli «indicatori economici e statistici» contenuti nella direttiva UE n. 2022/2041. E laddove il CCNL individuato ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto-legge n. 62/2026 rispetti il criterio della proporzionalità ma non quello della sufficienza di cui all'articolo 36 Cost., secondo il Tribunale di Roma «il giudice potrà individuare quale parametro un altro contratto collettivo ritenuto maggiormente idoneo ad attuare il contenuto delle direttrici costituzionali sul salario minimo».

Fatte queste premesse, il giudice prosegue nel rideterminare le differenze retributive dovute al lavoratore ricorrente facendo riferimento, in ragione dell'attività e delle mansioni svolte, al CCNL del lavoro domestico sottoscritto dalle associazioni datoriali Fidaldo, Domina e dalle organizzazioni sindacali Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs (H501). Secondo il giudice, è questo il contratto collettivo da prendere a riferimento per determinare correttamente il trattamento economico complessivo spettante al lavoratore, ai sensi dell'articolo 7, commi 2 e 4-*bis* del decreto-legge n. 62/2026.

Qualche settimana più tardi, il Tribunale del lavoro di Bari ha emesso una sentenza a conclusione di un contenzioso promosso da un lavoratore il 19 gennaio 2026. In questo caso, il ricorrente, svolgente mansioni di portiere e custode e inquadrato al livello D del CCNL Servizi Fiduciari ASSIV (HV17), ha lavorato al servizio di una società di servizi fiduciari dal 2020 al 2023. Rispetto a questo periodo, il lavoratore ha lamentato di non aver percepito una retribuzione conforme all'articolo 36 Cost. (e cioè proporzionata alla qualità e alla quantità del lavoro svolto e sufficiente a garantirgli una esistenza libera e dignitosa) in quanto il CCNL applicato al rapporto di lavoro contemplerebbe, a parità di mansioni, una retribuzione lorda inferiore rispetto a quella prevista dal CCNL dei Proprietari di Fabbricati (Confedilizia; H401). Per tale ragione, il ricorrente ha chiesto che gli venissero riconosciute delle differenze retributive.

La società convenuta in giudizio si è difesa evidenziando due aspetti: essendo stato addetto il lavoratore presso un appalto che la società aveva stipulato con la pubblica amministrazione (in questo caso la Regione Puglia), il CCNL applicato al rapporto di lavoro era stato imposto dal bando di gara per l'aggiudicazione dell'appalto, nel rispetto di quanto disposto dal Codice degli appalti pubblici. Inoltre, trattandosi di una società cooperativa, questa era chiamata a rispettare i trattamenti retributivi previsti dal CCNL sottoscritto dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative della categoria, ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge n. 142/2001.

Ciononostante, il giudice barese non ha accolto le eccezioni difensive del datore di lavoro poiché – richiamandosi al noto precedente giurisprudenziale (Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711) – ha evidenziato che «anche i salari dettati dalla contrattazione collettiva applicabile alle cooperative, secondo la L. n. 142 del 2001 e la L. n. 31 del 2008, possono essere disapplicati dal giudice ed il trattamento retributivo annullato e sostituito con uno più congruo, che rispetti il minimo costituzionale». E ciò perché, secondo il Tribunale di Bari, l'aporia tra il trattamento retributivo previsto dal CCNL e i contenuti precettivi dell'articolo 36 Cost. può palesarsi anche allorquando una legge disponga un rinvio alla contrattazione qualificata di categoria; pertanto il giudice deve pur sempre esaminare quantomeno il profilo della sufficienza di tale trattamento salariale, potendo poi riconoscerne anche uno di miglior favore.

A tali sorti è esposto anche l'articolo 7 del decreto Primo maggio che tuttavia – a differenza di quanto sostenuto dal tribunale romano – il giudice ritiene non applicabile alla controversia perché la disposizione è entrata in vigore in un periodo successivo alla proposizione della causa. Sennonché, il Tribunale di Bari non perde però occasione di formulare alcune considerazioni sulla portata applicativa e vincolante della disposizione. Ed infatti nella sentenza si evidenzia che chi ritiene che l'articolo 7 consenta di sottrare al sindacato del giudice la parte retributiva del contratto collettivo di diritto comune, perché la disposizione la eleverebbe non a «parametro esterno di comparazione» ma a «disciplina cogente del rapporto di lavoro per la parte

retributiva», si esporrebbe ad una «duplice censura di incostituzionalità»: da un lato, sarebbe violata la libertà sindacale di cui all'articolo 39 Cost.; dall'altro, si violerebbe l'articolo 36 Cost. poiché sarebbe impedito al giudice di verificare in concreto la congruità del trattamento economico.

Eppure, se da un lato il Tribunale di Bari sembra ridimensionare l'efficacia impositiva dell'articolo 7 consentendo al giudice, laddove ne ricorrano i presupposti, di poter rideterminare comunque il salario per via giudiziale, dall'altro pone allo stesso sindacato giudiziale un importante limite (metodologico, se vogliamo) quando afferma – correttamente a nostro avviso – che «l'intervento del giudice» volto a ricercare un contratto "alternativo" a quello applicato al rapporto di lavoro nell'ottica di soddisfare il criterio della sufficienza di cui all'art. 36 Cost. «è sempre limitato dalla necessaria corrispondenza dei profili professionali». In altri termini, il giudice può utilizzare un contratto collettivo diverso da quello applicato dal datore di lavoro per verificare la correttezza della retribuzione o per determinarne l'importo, ma questa possibilità incontra un limite fondamentale: deve esserci una corrispondenza tra i profili professionali considerati dai due contratti.

Al di là delle molteplici riflessioni che queste prime pronunce hanno suscitato e continueranno a suscitare tra gli addetti ai lavori (e non solo), il confronto diretto con il testo delle sentenze consente spesso di superare gli equivoci generati, di frequente, dalle forzate esigenze di sintesi. Affermare, ad esempio, che tra la magistratura e

la contrattazione collettiva in materia salariale sia in atto una sorta di "braccio di ferro" è, in realtà, una semplificazione eccessiva, se non distorta, della realtà. Ed infatti, nel primo caso (Tribunale di Roma), il giudice, nell'accertare la sussistenza di un rapporto di lavoro, ha pur sempre fatto ricorso alla contrattazione collettiva di settore, seguendo nei fatti quanto stabilito dall'articolo 7 del decreto Primo maggio (ha infatti attinto dal CCNL H501); nel secondo caso (Tribunale di Bari), invece, il giudice è stato chiamato a fare i conti con un CCNL le cui criticità sono legate a diversi fattori e però la "soluzione al problema" è stata trovata attingendo comunque ad un contratto collettivo, seppur diverso da quello applicato al rapporto ma con un campo di applicazione e con delle figure professionali contigue a questo. Più che decidere per conto proprio, dunque, i giudici confermano nei fatti che per risolvere i problemi salariali bisogna continuare a guardare alla contrattazione collettiva.

Parte IV

PARTECIPAZIONE, SICUREZZA SUL LAVORO, FORMAZIONE

ANCORA SU PARTECIPAZIONE E CONTRATTAZIONE

di Francesco Alifano e Michele Dalla Sega

Un'intera sezione dell'accordo di San Martino – nello specifico, il § 3 – è dedicata al tema della partecipazione dei lavoratori. Un tema, questo, tornato al centro del dibattito giuslavoristico anche alla luce dell'entrata in vigore della legge n. 76/2025, la cui approvazione ha fatto emergere significative divergenze all'interno dello stesso mondo sindacale, tra la Cisl, promotrice dell'iniziativa legislativa, e Cgil e Uil, che hanno manifestato perplessità soprattutto rispetto alle forme di partecipazione economica e gestionale e ai possibili riflessi sul ruolo della rappresentanza sindacale e della contrattazione collettiva.

Un primo elemento significativo dell'accordo riguarda dunque la ritrovata unità delle tre principali confederazioni sindacali su un terreno che, almeno nel recente dibattito legislativo, aveva rappresentato motivo di divisione. Una convergenza, peraltro, già emersa nella piattaforma unitaria del giugno 2026 (si veda I. Armaroli, M. Menegotto, *Partecipazione dei lavoratori: nuove linee programmatiche a un anno dalla legge 76*, in *Boll. ADAPT*, n. 25), che non implica necessariamente il superamento delle differenti posizioni maturate sulla legge n. 76/2025, ma testimonia la volontà condivisa di

valorizzare gli strumenti partecipativi nell'ambito della contrattazione collettiva.

È significativo che, nelle 22 pagine dell'accordo, la legge n. 76/2025 – a differenza di altri interventi legislativi con cui l'intesa si rapporta direttamente – non venga mai espressamente citata. Allo stesso tempo, tuttavia, il § 3 riprende le quattro forme di partecipazione individuate dalla legge (gestionale, economica e finanziaria, organizzativa e consultiva), riaffermando, nelle diverse previsioni dell'accordo, una concezione della partecipazione propria della tradizione italiana delle relazioni industriali, che riconosce alla contrattazione collettiva un ruolo centrale nella definizione e nello sviluppo degli strumenti partecipativi.

Le novità dell'accordo-quadro del 12 novembre

Entrando nel merito della disposizione, le parti individuano nella contrattazione collettiva di qualità la sede privilegiata per la regolazione e lo sviluppo degli strumenti partecipativi, con l'obiettivo di consentire ai lavoratori e alle loro rappresentanze di intervenire nella vita delle imprese, formulando proposte anche nella fase di definizione degli investimenti e degli indirizzi strategici.

Si tratta di una previsione di particolare interesse, soprattutto perché permette di sottolineare ancora una volta come la partecipazione non si esaurisca solo nella dimensione del confronto su specifici temi, ma possa investire, in maniera più ampia, anche le scelte strategiche dell'impresa, soprattutto con riferimento ai processi

di trasformazione tecnologica, produttiva e organizzativa. Proprio con riferimento a tali trasformazioni, infatti, l'accordo afferma la necessità di strutturare percorsi condivisi, individuando nel coinvolgimento dei lavoratori uno strumento per contemperare le esigenze legate all'efficienza e alla competitività delle imprese con quelle della qualità dell'occupazione, della sicurezza sul lavoro e della valorizzazione delle professionalità.

In questa prospettiva, dunque, appare particolarmente significativo il riferimento alla possibilità di formulare proposte già nella fase di definizione degli investimenti e degli indirizzi strategici, che lascia intravedere un modello di partecipazione non limitato alla gestione delle conseguenze delle scelte imprenditoriali, ma esteso anche alla loro formazione. Si tratta di un passaggio che, ove adeguatamente sviluppato dalla contrattazione collettiva, tanto a livello interconfederale quanto nei contratti nazionali di categoria e negli accordi decentrati, potrebbe contribuire a rafforzare il ruolo del sindacato nel governo delle trasformazioni del lavoro.

Ad ogni modo, l'accordo non individua un modello partecipativo unitario, ma riconosce espressamente la pluralità delle esperienze già sviluppate nei diversi settori, rimettendo ai singoli sistemi contrattuali l'individuazione degli ambiti, degli strumenti e delle modalità con cui favorire il coinvolgimento dei lavoratori. Una simile impostazione, d'altronde, appare coerente con la realtà delle relazioni industriali italiane, caratterizzate da esperienze partecipative differenti a seconda dei sistemi contrattuali e dei settori economici.

Un ulteriore elemento da considerare riguarda il richiamo alla contrattazione decentrata e, in particolare, ai premi di risultato, quale strumento per «rafforzare una nuova cultura delle relazioni tra le imprese, le lavoratrici e i lavoratori». L'accordo sembra dunque valorizzare la dimensione partecipativa di tali strumenti, che si affianca a quella strettamente retributiva, attraverso la definizione negoziata non soltanto degli obiettivi produttivi e organizzativi, ma anche delle azioni necessarie per conseguirli. Non vengono invece richiamate altre forme di partecipazione economica e finanziaria, quali la partecipazione azionaria e la distribuzione degli utili, espressamente contemplate dalla legge n. 76/2025.

Digitalizzazione, intelligenza artificiale e robotica: una partecipazione da costruire?

In definitiva, l'accordo del 12 novembre assume una posizione chiara a favore della diffusione degli strumenti partecipativi, riconoscendo alla contrattazione collettiva un ruolo centrale nella loro regolazione.

Al tempo stesso, però, anche in ragione della particolare sede, non può non rilevarsi come le disposizioni esaminate abbiano un contenuto prevalentemente programmatico, con la conseguenza che spetterà ai successivi accordi interconfederali e ancor più ai contratti collettivi di categoria e agli accordi decentrati dare concreta attuazione ai principi sanciti dall'accordo-quadro, individuando strumenti e modalità di partecipazione effettivamente operativi.

In un simile quadro, però, è da segnalare l'impegno delle parti firmatarie a proseguire il confronto, già a partire da dicembre 2026, per affrontare le questioni emergenti relative all'impatto della digitalizzazione, dell'intelligenza artificiale e della robotica. Proprio il processo di adozione delle nuove tecnologie appare infatti destinato ad incidere sensibilmente sull'organizzazione del lavoro e, dunque, potrebbe costituire un terreno privilegiato per sperimentare forme di coinvolgimento dei lavoratori.

In questa prospettiva, la contrattazione collettiva, dando seguito alla previsione dell'accordo-quadro relativa alla possibilità di formulare proposte nella fase di definizione degli investimenti e degli indirizzi strategici, potrebbe elaborare più incisivi strumenti volti a garantire la possibilità di intervento delle rappresentanze sindacali nella progettazione e nell'introduzione delle nuove tecnologie, contribuendo a orientarne gli effetti sull'occupazione e a salvaguardare la salute dei lavoratori nonché la loro professionalità.

Non si tratta, d'altronde, di una prospettiva inedita nel panorama della contrattazione collettiva, dal momento che proprio in questa direzione si stanno muovendo le prime esperienze negoziali in materia di trasformazione digitale, come dimostra l'accordo sottoscritto il 17 novembre 2026 da Assolombarda e dalle organizzazioni territoriali di Cgil, Cisl e Uil, diretto a valorizzare la partecipazione consultiva e organizzativa nei processi di trasformazione digitale, promuovendo momenti di confronto sugli impatti organizzativi e professionali delle

nuove tecnologie e dell'intelligenza artificiale, nonché la diffusione di buone pratiche e sperimentazioni nella contrattazione decentrata.

È proprio su questo terreno, dunque, che, in relazione alla partecipazione, potrà misurarsi la portata innovativa dell'accordo-quadro, verificando la capacità delle parti sociali di tradurre il riconoscimento della centralità della partecipazione nel governo delle trasformazioni produttive ed organizzative in strumenti idonei ad assicurare un effettivo coinvolgimento dei lavoratori nei processi decisionali delle imprese.

ACCORDO-QUADRO E ORGANISMI PARITETICI: IL NODO DELLA RAPPRESENTATIVITÀ

di Adriana Amato

L'accordo-quadro del 12 novembre 2026 definisce nuovi criteri di misurazione della rappresentanza datoriale e sindacale, chiedendo che valgano anche per gli organismi paritetici che operano in materia di salute e sicurezza sul lavoro ai fini della iscrizione nel repertorio nazionale di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2008. La recente riorganizzazione dell'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del Cnel potrebbe ora contribuire a valorizzare la bilateralità promossa dagli attori comparativamente più rappresentativi ai sensi del decreto ministeriale n. 171/2022 che regola la materia.

In tema di salute e sicurezza sul lavoro, il punto 4 dell'accordo-quadro del 12 novembre 2026 richiede infatti che nel repertorio siano iscritti organismi paritetici «realmente operanti», purché costituiti da associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative «come definite dal presente accordo quadro» e come in effetti richiede lo stesso decreto ministeriale n. 171/2022.

Gli organismi paritetici

Per capire perché la questione sia rilevante, è necessario partire dalla legge. Gli organismi paritetici sono definiti dall'articolo 2, lettera *ee*, del decreto legislativo n. 81/2008 come organismi costituiti su iniziativa delle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. L'articolo 51 della stessa legge affida loro il compito di svolgere o promuovere formazione, supportare le imprese nelle soluzioni tecniche e organizzative per la sicurezza e fungere da prima istanza per controversie su rappresentanza, informazione e formazione. Inoltre, l'asseverazione dei modelli organizzativi per la sicurezza che gli organismi possono rilasciare alle imprese può essere tenuta in considerazione dagli organi di vigilanza, mentre la comunicazione dei dati relativi alle imprese aderenti può incidere sulla programmazione dei controlli e sulle premialità Inail. Non solo, gli artt. 48 e 52 del decreto legislativo n. 81/2008 prevedono che le imprese prive di un rappresentante per la sicurezza contribuiscano a un fondo istituito presso l'Inail, ma ne sono esonerate se aderiscono ad un sistema paritetico.

Aderire ad un organismo paritetico può diventare quindi conveniente, ma la mancanza di strumenti per verificarne i requisiti ha contribuito alla diffusione degli «enti paritetici anomali», così definiti dall'Ance (*Organismi paritetici anomali – Azione dell'Ance e nota del Ministero del Lavoro*, 20 luglio 2011), i quali svolgono anche attività di formazione pur non rientrando tra i soggetti riconosciuti dal sistema.

Dalle circolari al Repertorio

Anche su sollecitazione dell'Ance, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è intervenuto più volte sul tema. Con la circolare n. 20/2011 ha chiarito che, in caso di dubbio, occorre verificare l'effettività del requisito della rappresentatività. Con la circolare n. 13/2012 ha ribadito che non tutti gli enti nati dalla contrattazione edile sono organismi paritetici. Infine, la nota dell'8 giugno 2015, sulla scia della circolare del 2012, afferma che il controllo del possesso dei requisiti previsti dal Decreto sicurezza ricadeva sul singolo datore di lavoro.

La svolta arriva, quantomeno a livello formale, con il decreto-legge n. 146/2021, che inserisce nell'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2008 il comma 1-*bis*, che prevede un Repertorio nazionale da istituire, poi istituito con il decreto ministeriale n. 171/2022.

I criteri del decreto del 2022

L'articolo 2 del decreto ministeriale fissa i requisiti di selezione degli attori abilitati alla presentazione dell'istanza al Ministero del lavoro. Anzitutto, l'organismo deve essere costituito da associazioni datoriali e sindacali firmatarie, e non semplicemente aderenti, di un CCNL di settore. La loro rappresentatività viene poi misurata con quattro indici: i) la presenza di sedi in almeno metà delle province, ii) numero di iscritti, iii) numero di CCNL firmati e, infine iv) la diffusione effettiva di quei contratti, cioè la percentuale di lavoratori a cui

vengono applicati, sulla base dei dati pubblici «ove disponibili».

Va poi ricordato che l'organismo deve svolgere concretamente le funzioni che l'impianto normativo gli attribuisce, dalla risoluzione delle controversie in prima istanza al supporto dei rappresentanti dei lavoratori e all'assistenza alle imprese. Il tutto deve risultare da un accordo nazionale e dallo Statuto dell'organismo.

Gli organismi paritetici in possesso dei requisiti appena citati presentano domanda di iscrizione, solo via PEC, con la documentazione richiesta e la dichiarazione sostitutiva del legale rappresentante. L'iscrizione è compiuta dal Direttore generale per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, previo parere obbligatorio da parte della Direzione generale Rapporti di lavoro e relazioni industriali su rappresentatività delle associazioni e sui requisiti di costituzione.

Gli iscritti sono tenuti a comunicare ogni variazione. Ogni tre anni inviano una nuova dichiarazione sostitutiva che conferma i requisiti, secondo quanto previsto dalla circolare n. 2/2026. L'iscrizione attesta i requisiti e consente di svolgere i compiti dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2008.

La riforma dell'Archivio Cnel

Come visto, il quarto indice del decreto rinvia ai dati pubblici sulla diffusione dei contratti. L'Archivio nazionale dei contratti collettivi, previsto dall'articolo 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, raccoglie i testi dei

contratti collettivi nazionali di lavoro depositati dalle organizzazioni firmatarie. La sua organizzazione è definita dalle direttive della Commissione dell'informazione, approvate l'11 settembre 2025, dal Documento di attuazione e specificazione, approvato il 20 aprile 2026, e dal Documento di specificazione delle procedure, approvato il 4 novembre 2026.

In precedenza, qualsiasi contratto formalmente depositato poteva essere collocato nella sezione dei contratti di categoria senza alcuna verifica sulla sua effettiva applicazione. Il vigente sistema, invece, divide i contratti per sezioni e divisioni ATECO, sulla base dei codici indicati dalle parti firmatarie. Si fonda inoltre sul numero di lavoratori effettivamente coperti dal contratto, il cui dato deriva da Uniemens, gestito dall'Inps, nel quale le imprese indicano ogni mese il codice del contratto applicato.

Un contratto viene collocato nella sezione dell'Archivio relativa ai *Contratti nazionali di settore vigenti o ultrattivi* solo se vi si applica a una quota minima di lavoratori. L'articolo 1, comma 3, del Documento di attuazione e specificazione del 20 aprile 2026 fissa la soglia al 5% dei lavoratori dipendenti della divisione ATECO a cui corrisponde il campo di applicazione del contratto, che scende al 3% per i contratti che ne coprono più di una divisione. I contratti che non raggiungono la soglia sono inseriti in una sezione separata, quella degli *Altri contratti nazionali*, relativa a testi contrattuali formalmente vigenti ma non radicati nella realtà economica di riferimento.

Il nodo dell'indice di diffusione

La riforma dovrebbe agevolare la verifica del quarto indice del decreto ministeriale e, in generale, la verifica, ai sensi dell'accordo-quadro del 12 novembre 2026, della reale rappresentatività degli attori che presentano istanza al Ministero del lavoro ai fini della comparazione di rappresentatività. Non conta più il numero di contratti firmati e depositati ma il loro effettivo radicamento (minimo) nella realtà economica e sociale. Da qui la scelta di rendere disponibili, come indici pubblici, solo quelli relativi a sistemi contrattuali in essere (allo stato sono 144 CCNL) e non a sistemi minori, quando non fittizi, dove esistono contratti ma non rappresentati (imprese e lavoratori).

Secondo l'articolo 2 del documento del 4 novembre 2026, i contratti inseriti nella sezione *Altri contratti nazionali* non sono infatti imputati ad alcuna sezione ATECO e di essi viene pubblicato solo un PDF che non riporta pubblicamente il numero dei lavoratori coperti, disponibile solo su richiesta congiunta delle parti. Questi contratti non vengono imputati a un settore economico perché, nonostante la vigenza giuridica formale, non risultano oggettivamente presenti in quel settore nella realtà dei fatti che sono poi i veri indici di rappresentatività degli attori che pesano in ragione della loro capacità di incidere su imprese e lavoratori.

La delibera del 28 luglio 2026 della Commissione dell'informazione del Cnel

A seguito della riorganizzazione dell'Archivio e lamentando l'impossibilità di elaborare l'indice di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *b*, punto iv, del decreto ministeriale n. 171/2022, la Direzione generale dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali aveva richiesto al Cnel di mantenere la precedente classificazione per settori o, in alternativa, di fornire un supporto caso per caso nel calcolo dell'indice.

Con la delibera del 28 luglio 2026, la Commissione dell'informazione del Cnel ha fornito un riscontro al quesito, ribadendo anzitutto il proprio dovere istituzionale di rappresentare correttamente il mercato del lavoro e il sistema delle relazioni industriali. Circa il 70% dei CCNL depositati, infatti, si applica a meno di 500 lavoratori, senza un significativo grado di diffusione nel sistema produttivo nazionale. La Commissione evidenzia come il riferimento ministeriale al numero di CCNL sottoscritti abbia incentivato nel tempo un deposito strumentale di contratti privi di applicazione, al solo fine di documentare una forza contrattuale che «nei fatti, non esiste».

Quanto al rapporto con il decreto ministeriale n. 171/2022, la Commissione precisa che il decreto non impone una specifica metodologia di calcolo, ma si riferisce esclusivamente agli indici pubblici disponibili. Ha quindi escluso il ritorno alla classificazione precedente, pur rendendosi disponibile a collaborare con il

Ministero nel rispetto della nuova organizzazione dell'Archivio. Ai fini del decreto ministeriale, gli «indici pubblici percentuali» disponibili sono oggi quelli ricavabili dall'Archivio riorganizzato secondo le direttive dell'11 settembre 2025, il cui utilizzo risulta, secondo il Cnel, «maggiormente coerente» con la funzione stessa dell'indice.

La delibera chiarisce, dunque, che non sono necessari interventi normativi, essendo sufficiente che il Ministero utilizzi i dati dell'Archivio nella sua attuale organizzazione. La collocazione di un contratto tra gli *Altri contratti nazionali* diventa così un indice, tra gli altri in uso, di minore, se non nulla, rappresentatività dei suoi firmatari. Ne deriva che l'Archivio opera come un filtro, idoneo ad impedire l'accesso al Repertorio a sigle presenti solo formalmente. È in questa direzione che si muove anche l'accordo-quadro del 12 novembre 2026, laddove richiede che siano iscritti soltanto organismi paritetici «realmente operanti», espressione di associazioni effettivamente rappresentative.

FORMAZIONE E CONTRATTAZIONE

di Matteo Colombo, Giorgio Impellizzieri e Michele Tiraboschi

Introduzione

Già con il protocollo del 23 luglio 1993 e, soprattutto, il Patto per il lavoro del 24 settembre 1996 le parti sociali avevano riconosciuto alla formazione una funzione centrale per lo sviluppo economico e occupazionale del Paese. È in questa stagione che sono state poste le basi per la nascita dei Fondi paritetici interprofessionali, avvenuta con la legge n. 388 del 2000, concepiti non come semplici canali di finanziamento della formazione, ma come strumenti della rappresentanza per governare le trasformazioni dei mercati del lavoro.

L'accordo del 12 novembre sembra voler recuperare questa impostazione nel titolo dedicato alla formazione. Significativa appare l'indicazione nella quale, esattamente come trent'anni fa, le parti sociali individuano negli strumenti bilaterali, e soprattutto nei Fondi paritetici interprofessionali, il «volano per lo sviluppo di un sistema di contrattazione collettiva evoluto». La formazione, incardinata nella contrattazione nazionale e decentrata, viene cioè considerata uno strumento attraverso il quale intercettare tempestivamente i fabbisogni di competenze espressi dai lavoratori e condivisi con i datori di lavoro, anche in relazione alle esigenze produttive e organizzative delle imprese. È una impostazione

che richiama la finalità originaria dei Fondi interprofessionali, istituiti dall'articolo 118 della già menzionata legge n. 388 del 2000, per promuovere lo sviluppo della formazione continua e dei percorsi di riqualificazione professionale, coniugando la competitività delle imprese con la garanzia dell'occupabilità dei lavoratori.

A distanza di oltre venticinque anni, tuttavia, occorre interrogarsi su quanto di questo disegno abbia effettivamente trovato realizzazione e quale contributo il nuovo accordo possa offrire per rilanciarlo. Ancora una volta (si veda *supra* M. Tiraboschi, *Non è la firma di un contratto collettivo a creare la rappresentanza*), i firmatari dell'intesa evidenziano il nodo della rappresentanza, nel senso che l'istituzione dei Fondi dovrebbe «essere riservata esclusivamente ai soggetti sindacali e datoriali comparativamente più rappresentativi, in quanto la formazione costituisce un elemento essenziale della disciplina relativa al rapporto di lavoro».

Il peso della rappresentanza per misurare la coerenza tra sistemi contrattuali e sistemi dei fondi interprofessionali

L'obiettivo è rafforzare la coerenza tra l'ambito di operatività dei Fondi interprofessionali e i sistemi di contrattazione collettiva dai quali traggono origine. Come documentato da un recente studio, nel tempo si è infatti progressivamente affermato un sistema nel quale la capacità commerciale di attrarre imprese e risorse finanziarie ha finito per prevalere sul radicamento delle organizzazioni costituenti nei rispettivi settori produttivi e

contrattuali (M. Colombo, G. Impellizzieri, M. Menegotto, S. Spattini, M. Tiraboschi, *I Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua venticinque anni dopo: bilancio e rilancio di una esperienza*, in *Professionalità studi*, 2026, n. 2).

La moltiplicazione di fondi senza un effettivo collegamento con la contrattazione collettiva di riferimento ha contribuito allo sviluppo di un vero e proprio mercato della formazione continua, nel quale le istituzioni bilaterali operano alla stregua di soggetti concorrenti nell'offerta di finanziamenti e servizi alle imprese. Un primo elemento utile a comprendere questo fenomeno è rappresentato dalla diversa consistenza dei sistemi contrattuali riconducibili alle organizzazioni costituenti i Fondi, come emerge dal confronto tra il numero di contratti collettivi sottoscritti dalle rispettive parti sociali e il numero di imprese e lavoratori ai quali tali contratti si applicano (tabella 1).

Tabella 1. Incidenza delle aziende e lavoratori aderenti su rispettivamente aziende che applicano CCNL del sistema e lavoratori a cui sono applicati (anno 2023)

Fondo interprofessionale	N. CCNL sottoscritti	N. imprese che applicano i CCNL	N. lavoratori coperti dai CCNL
Fondimpresa	58	237.033	5.806.053
For.Te.	26	632.594	4.632.615
Fon.Coop	18	209.374	2.759.307

Fondartigianato	17	357.766	1.829.475
Fapi – Fondo Formazione PMI	9	75.761	1.030.656
FBA – Fondo Banche Assicurazioni	4	3.393	378.165
Fonservizi	5	6.303	359.461
Fondoprofessioni	1	129.638	327.574
Fonter	4	31.313	195.316
Fondo Innova	18	10.740	140.209
Fond.E.R.	3	2.847	52.667
FondItalia	13	7.777	40.779
FonARCom	11	2.592	13.772
FormAzienda	10	1.821	13.327
Fondo Conoscenza	3	508	1.628
Fondolavoro	1	33	179
Foragri	2	Dati non disponibili	Dati non disponibili
Fondirigenti	3	12.274	69.695
Fondir	8	9.425	39.696

Fonte: *elaborazione ADAPT su dati Cnel*

I dati mostrano differenze particolarmente marcate tra i sistemi contrattuali di riferimento dei singoli Fondi. Tali differenze assumono un significato ancora maggiore se si confronta la consistenza delle rispettive platee contrattuali con il numero delle imprese e dei lavoratori che aderiscono effettivamente ai Fondi. È proprio da questo confronto che emerge con particolare evidenza il progressivo scollamento tra i sistemi di relazioni industriali dai quali i Fondi hanno avuto origine e il loro attuale ambito di operatività (tabella 2).

Tabella 2. Incidenza delle aziende e lavoratori aderenti su rispettivamente aziende che applicano CCNL del sistema e lavoratori a cui sono applicati (anno 2023)

Fondo	Imprese aderenti / imprese che applicano CCNL del sistema	Lavoratori aderenti / lavoratori coperti dai CCNL del sistema
Fondimpresa	56%	79%
For.Te.	13%	22%
Fon.Coop	6%	16%
Fondartigianato	26%	25%
Fapi – Fondo Formazione PMI	26%	21%
FBA – Fondo Banche Assicurazioni	26%	61%
Fonservizi	64%	46%

Fondoprofessioni	27%	44%
Fonter	71%	125%
Fondo Innova	n.d.	n.d.
Fond.E.R.	294%	231%
Fonditalia	728%	911%
FonARCom	6.116%	9.342%
FormAzienda	4.435%	5.231%
Fondo Conoscenza	3.738%	9.490%
Fondolavoro	68.264%	80.368%
Foragri	n.d.	n.d.
Fondirigenti	111%	118%
Fondir	44%	62%

Fonte: *elaborazione ADAPT su dati Cnel e Inapp*

Accanto a Fondi che mantengono un legame riconoscibile con i principali sistemi di relazioni industriali, sebbene con livelli di adesione sovente più bassi rispetto ai bacini contrattuali di riferimento, operano Fondi la cui platea di imprese e lavoratori aderenti risulta di molte volte superiore a quella riconducibile ai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni costituenti. Non si tratta, evidentemente, di comportamenti contrari alla disciplina vigente, che non impone una corrispondenza tra Fondo prescelto e contratto collettivo applicato dall'impresa. Il problema riguarda piuttosto la coerenza

complessiva del sistema rispetto alla sua funzione originaria nella misura in cui Fondi nascono quali strumenti delle relazioni industriali, e il loro progressivo sganciamento dai rispettivi sistemi contrattuali rischia di indebolire proprio quella capacità di intercettare i fabbisogni professionali delle imprese e dei lavoratori che dovrebbe rappresentarne il principale elemento qualificante.

Riservare la costituzione dei Fondi alle organizzazioni comparativamente più rappresentative, benché altro non possa essere che un auspicio rivolto al legislatore, appare quindi condivisibile, nella misura in cui intende ricondurre il sistema della formazione continua all'interno delle relazioni industriali.

Il sistema dei fondi tra autonomia collettiva e ingerenza pubblicistica

Una seconda indicazione dell'accordo riguarda la «costruzione di un sistema nazionale di formazione continua basato sui principi di uniformità, efficienza e trasparenza ed in grado di offrire a imprese e lavoratori formazione di qualità a sostegno delle competenze e della competitività». Un obiettivo certamente condivisibile, soprattutto considerando le caratteristiche di un sistema che continua a presentare significative asimmetrie settoriali e territoriali, nonché di coordinamento e integrazione con gli altri strumenti delle politiche formative.

Più discutibile appare, tuttavia, lo strumento individuato dalle parti per perseguire questo obiettivo, rappresentato dall'applicazione delle Linee guida ministeriali in materia di attivazione, funzionamento e vigilanza dei Fondi interprofessionali, adottate nella loro versione più recente con decreto direttoriale 11 maggio 2026, n. 227. Si tratta di un provvedimento che ha aggiornato e integralmente sostituito le precedenti Linee guida approvate con decreto direttoriale 9 gennaio 2026, n. 8, che, a ben vedere, pone diverse questioni circa la concezione complessiva del ruolo dei fondi e il rapporto tra autonomia collettiva e intervento pubblico (in tema si veda M. Tiraboschi, *Fondi interprofessionali per la formazione continua: indietro tutta!*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 1, e M. Colombo, G. Impellizzieri, M. Tiraboschi, *Formazione continua: le nuove (discutibili) regole per i fondi interprofessionali*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 2).

Una prima criticità riguarda il fondamento giuridico delle Linee guida e la loro natura. Il provvedimento ministeriale non si limita a fornire indicazioni interpretative e operative in attuazione della disciplina legislativa, ma interviene diffusamente sull'organizzazione dei fondi finendo per introdurre, con un mero atto amministrativo, obblighi e vincoli ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge istitutiva, incidendo su ambiti propri dell'autonomia delle parti sociali, tradendo una precisa concezione dei fondi, progressivamente attratti nell'ambito di una regolazione amministrativa sempre più dettagliata.

Particolarmente indicativo è, in questa prospettiva, il sistema di vincoli finanziari e organizzativi previsto dal provvedimento, che disciplina puntualmente le modalità di utilizzo delle risorse, i limiti delle spese di funzionamento, gli obblighi di accantonamento e i requisiti di operatività dei Fondi. La regolazione ministeriale procede cioè alla definizione certosina di numerosi profili gestionali con il rischio, da più parti denunciato, di una burocratizzazione degli enti coinvolti, impegnati più in adempimenti amministrativi che nella qualità e nell'impatto della formazione finanziata.

Ove l'obiettivo delle parti interconfederali è quello di fare dei fondi uno strumento per lo sviluppo di una contrattazione collettiva evoluta, la priorità non dovrebbe essere rafforzarne ulteriormente la regolazione amministrativa, quanto piuttosto ricostruire il loro rapporto con i sistemi di relazioni industriali dai quali traggono origine (in termini di raccordo con i sistemi di classificazione e inquadramento del personale, apprendistato, ecc., si veda M. Tiraboschi, *I fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua in Italia: bilancio di una esperienza*, in *Professionalità studi*, 2023, n. 3, pp. 141-168). Non si tratta, naturalmente, di escludere l'intervento pubblico ma di distinguere le funzioni che devono essere esercitate dall'attore pubblico, a garanzia della correttezza e dell'efficacia del sistema, da quelle che appartengono all'autonomia delle parti sociali, in ragione della loro capacità di concorrere alla costruzione delle competenze dell'offerta di lavoro.

Del resto, questa istanza di autonomia è la medesima che trova spazio nella parte dell'accordo ove è richiesto di superare definitivamente il c.d. prelievo forzoso, vale a dire la sottrazione annuale di 120 milioni di euro dalle risorse riconducibili al contributo dello 0,30% destinato alla formazione continua, prevista dall'articolo 1, comma 722, della legge n. 190/2014, divenuta strutturale a partire dal 2016.

Si tratta di una rivendicazione da tempo avanzata dalle parti sociali, volta esattamente alla riappropriazione del controllo del sistema, che nel tempo si è visto sottrarre ingenti risorse. È stato infatti calcolato che, tra il 2008 e il 2023, le risorse complessivamente raccolte attraverso il contributo dello 0,30% sono ammontate a circa 14,3 miliardi di euro, dei quali soltanto 9,8 miliardi, pari al 68,5%, sono effettivamente confluiti nei Fondi interprofessionali (M. Colombo et al., *I Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua venticinque anni dopo*, cit., p. 22). La differenza non è interamente riconducibile al prelievo forzoso, comprendendo anche altre destinazioni delle risorse, ma il dato restituisce la dimensione del problema. La richiesta di superare il prelievo forzoso appare dunque condivisibile, tanto più in una fase nella quale le trasformazioni produttive e tecnologiche richiedono investimenti crescenti e continuativi nella formazione dei lavoratori.

Positiva appare anche l'indicazione di rafforzare le sinergie tra i Fondi interprofessionali e gli ulteriori strumenti di finanziamento della formazione continua. Tra questi, l'accordo richiama espressamente il Fondo

Nuove Competenze che, in effetti, rappresenta un esempio interessante di collaborazione tra pubblico e collettivo, orientato a superare la frammentazione delle politiche formative là dove l'autonomia collettiva è coinvolta non tanto e non solo nella fase di attuazione di una misura definita unilateralmente dall'attore pubblico, ma concorre all'individuazione dei fabbisogni e alla definizione delle condizioni organizzative che rendono possibile la formazione (in tema si veda G. Impellizzieri, *Il Fondo nuove competenze cambia (ancora): al via la terza edizione*, in *Boll. ADAPT*, 2024, n. 44).

Il nodo della certificazione delle competenze

Un ulteriore passaggio dell'accordo riguarda il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite dai lavoratori attraverso la formazione continua. In particolare, le parti affermano che la contrattazione collettiva di qualità deve promuovere la «trasparenza, la spendibilità e la portabilità delle competenze», prevedendo altresì l'applicazione alla formazione aziendale e interaziendale del sistema nazionale di certificazione delle competenze. Si tratta di una indicazione che merita di essere approfondita, nella misura in cui accosta due questioni che, pur essendo strettamente collegate, non possono considerarsi coincidenti.

La portabilità delle competenze, intesa come possibilità per il lavoratore di documentare gli apprendimenti maturati nel corso della propria esperienza professionale anche al di fuori dello specifico contesto organizzativo

nel quale sono stati acquisiti, non presuppone infatti necessariamente il ricorso a procedure pubbliche di certificazione. Nel tempo, gli stessi sistemi di contrattazione collettiva hanno sviluppato strumenti destinati a favorire la registrazione delle attività formative e il riconoscimento delle competenze professionali. Si pensi, a titolo esemplificativo, agli strumenti di registrazione della formazione e delle qualificazioni professionali previsti dalla disciplina contrattuale dell'apprendistato, nonché alle più recenti esperienze di dossier formativi e piattaforme settoriali.

Diversa è la logica del sistema nazionale di certificazione delle competenze, disciplinato dal decreto legislativo n. 13/2013 e dai successivi provvedimenti attuativi, che presenta una matrice tipicamente pubblicistica, tanto sotto il profilo della definizione degli standard quanto con riguardo all'organizzazione dei servizi di individuazione, validazione e certificazione degli apprendimenti.

La riconoscibilità di una competenza nell'ambito del sistema pubblico non si traduce dunque necessariamente nella sua valorizzazione all'interno dei percorsi professionali e dei sistemi di inquadramento definiti dai contratti collettivi. Inoltre, sebbene le organizzazioni di rappresentanza possano concorrere all'aggiornamento dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni e siano state progressivamente coinvolte nell'erogazione dei servizi attraverso i Fondi interprofessionali, non è loro riconosciuta una funzione sistematica di codeterminazione degli standard professionali e dei meccanismi di

referenziazione e validazione delle competenze. La definizione dei riferimenti attraverso i quali gli apprendimenti vengono individuati e resi riconoscibili rimane prevalentemente affidata alle istituzioni pubbliche. Peraltro, l'attuazione del sistema nazionale ha conosciuto significative disomogeneità territoriali, soprattutto con riferimento ai servizi di individuazione e validazione degli apprendimenti acquisiti in contesti non formali e informali, come documentato dai monitoraggi dell'INAPP.

In questo quadro, il richiamo dell'accordo al sistema nazionale di certificazione delle competenze presenta una certa ambiguità là dove, da un lato, l'obiettivo delle parti sociali pare essere quello di recuperare una funzione di governo della formazione continua e, dall'altro lato, la valorizzazione degli apprendimenti è affidata a un sistema che opera sulla base di standard professionali elaborati prevalentemente al di fuori dell'autonomia collettiva. Il rischio è che il riferimento alla certificazione pubblica assuma un significato prevalentemente rituale.

Non a caso, è del tutto assente ogni riferimento a una delle questioni più decisive per l'evoluzione delle politiche per la formazione continua e l'apprendimento permanente: il modello delle micro-qualificazioni, promosso dalle stesse Linee guida ministeriali del 2026.

Quest'ultimo provvedimento richiama l'esigenza di favorire la modularità e l'incrementalità dei percorsi di apprendimento, anche attraverso un approccio per micro-qualificazioni, in coerenza con gli orientamenti europei che promuovono la diffusione delle microcredenziali

quale strumento per rendere più flessibili e personalizzabili i percorsi formativi (si veda raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 16 giugno 2022). Pur trattandosi di strumenti non perfettamente sovrapponibili sul piano giuridico, entrambi rispondono all'esigenza di rendere riconoscibili apprendimenti circoscritti, che possono essere progressivamente acquisiti e valorizzati nel corso della vita lavorativa. Il rischio, ampiamente documentato da studi oltreoceano (J. F. Harris, *Credentialism at Work*, Los Angeles Legal Studies Research Paper, 2024, n. 5, pp. 1401-1457), è che la diffusione di micro-qualificazioni e microcredenziali, soprattutto quando ricondotte esclusivamente agli standard del sistema pubblico, finisca per alimentare una proliferazione di attestazioni formalmente riconoscibili, ma scarsamente collegate alle professionalità regolate dai sistemi di relazioni industriali e, con ciò, orientate all'individualizzazione dei percorsi di carriera.

Da questa prospettiva, merita invece attenzione l'esperienza di *MetApprendo*, la piattaforma realizzata dalle parti firmatarie del CCNL dell'industria metalmeccanica e dell'installazione di impianti, inizialmente prevista dal rinnovo del 5 febbraio 2021 e successivamente rafforzata dall'accordo del 22 novembre 2025. Come approfondito in altra sede (si veda I. Armaroli, G. Impellizzieri, M. Menegotto, M. Tiraboschi, *CCNL Industria Metalmeccanica (codice Cnel C011). Primo commento al rinnovo del 22 novembre 2025*, ADAPT University Press, 2026), si tratta di un tentativo di costruire, a partire dall'autonomia collettiva, un'infrastruttura settoriale destinata a sostenere la programmazione, la registrazione e la

valorizzazione della formazione continua. Attraverso il dossier formativo digitale, MetApprendo consente infatti di registrare le attività formative svolte dai lavoratori e di documentare le competenze a esse associate, senza richiedere necessariamente che queste ultime siano preventivamente ricondotte agli standard dei repertori pubblici. Lo strumento permette così di valorizzare anche apprendimenti strettamente connessi alle caratteristiche dei processi produttivi e organizzativi delle imprese, che potrebbero non trovare una corrispondenza immediata nelle classificazioni pubbliche. Peraltro, il rinnovo del CCNL metalmeccanici del 2025 sembra aver colto almeno in parte la necessità di superare la separazione tra questi diversi sistemi, prevedendo tra i nuovi compiti di MetApprendo la referenziazione delle competenze obiettivo presenti nei dossier formativi digitali con le classificazioni delle professioni e delle competenze nazionali ed europee, anche in rapporto con la Commissione nazionale sull'inquadramento professionale. È un passaggio significativo, perché prospetta un percorso di collegamento tra gli strumenti sviluppati nell'ambito dell'autonomia collettiva e quelli propri del sistema pubblico, senza subordinare necessariamente i primi ai secondi.

Un diritto soggettivo alla formazione universale?

L'attenzione delle parti sociali non si esaurisce nella definizione degli assetti istituzionali e degli strumenti di governo della formazione continua, ma si estende anche alla sua concreta esigibilità nell'ambito del rapporto

individuale di lavoro. Particolarmente significativa appare, in questa prospettiva, la previsione con la quale l'accordo interconfederale del 12 novembre riconosce a ciascuna lavoratrice e a ciascun lavoratore il «diritto a partecipare, in orario di lavoro, alle iniziative formative condivise con le organizzazioni sindacali o che l'impresa rende disponibili per migliorare le competenze». Le parti precisano che tale diritto dovrà essere disciplinato dagli accordi interconfederali e dalla contrattazione collettiva nazionale e decentrata, assicurando condizioni di accesso eque e un'ampia fruizione delle opportunità formative.

Si tratta di una indicazione che interviene su un aspetto particolarmente delicato della disciplina della formazione continua. Come noto, fatta eccezione per i contratti di lavoro caratterizzati da una specifica finalità formativa, per gli obblighi previsti in materia di salute e sicurezza e per alcune altre ipotesi disciplinate dalla legge, la formazione professionale non costituisce un elemento strutturale del rapporto di lavoro subordinato. La componente formativa del lavoro rimane prevalentemente affidata all'iniziativa datoriale, che può disporre la partecipazione dei lavoratori alle attività formative nell'esercizio dei propri poteri organizzativi e direttivi, senza che a tale prerogativa corrisponda, in termini generali, un equivalente potere del lavoratore di pretendere l'attivazione di percorsi formativi. La stessa legislazione in materia di formazione continua, a partire dagli articoli 5 e 6 della legge n. 53 del 2000, ha privilegiato la predisposizione di congedi, permessi e aspettative che riconoscono al lavoratore la possibilità di assentarsi dal

lavoro per partecipare ad attività formative, secondo condizioni e modalità largamente rimesse alla contrattazione collettiva che, a sua volta, ha largamente riconosciuto le prerogative datoriali (G. Impellizzieri, *Note sulla formazione continua dei lavoratori, tra legge e contrattazione collettiva*, in A. Alaimo, L. Corazza, V. Speziale, L. Tebano, a cura di, *Mercato del lavoro, politiche attive e formazione nella doppia transizione*, Franco Angeli, 2026, pp. 381 ss.).

Non mancano tuttavia esperienze contrattuali che hanno tentato di superare questa impostazione. La più nota è certamente quella dell'industria metalmeccanica, il cui CCNL ha introdotto, a partire dal rinnovo del 2016, un diritto soggettivo a 24 ore di formazione nel triennio, successivamente confermato e rafforzato nei rinnovi del 2021 e del 2025. La peculiarità del modello risiede soprattutto nella previsione di specifiche condizioni di esigibilità a fronte dell'eventuale inadempimento datoriale.

La scelta delle parti interconfederali di riconoscere il diritto alla formazione a ciascun lavoratore sembra collocarsi nella prospettiva di una sua generalizzazione, superando le differenze che ancora caratterizzano i diversi sistemi contrattuali.

D'altra parte, anche qualora tale percorso dovesse condurre alla generalizzazione di un vero e proprio diritto soggettivo alla formazione, rimarrebbe aperta la questione della sua effettività. La stessa esperienza metalmeccanica suggerisce una certa cautela, in questo senso: a distanza di quasi dieci anni dall'introduzione del diritto, i dati mostrano che soltanto un lavoratore su tre

ha partecipato ad attività formative nell'arco del triennio considerato, mentre la quota di lavoratori che ha esercitato direttamente il diritto soggettivo si attesta intorno al 5% degli aventi diritto (si veda I. Armaroli et al., *CCNL Industria Metalmeccanica*, cit., pp. 95 ss.). Considerazioni analoghe emergono dalla comparazione internazionale, dalla quale emerge che i Paesi europei che prevedono un diritto individuale a un numero minimo di ore o giornate formative non coincidono necessariamente con quelli che registrano i più elevati livelli di partecipazione alla formazione continua (G. Impellizzieri, *Cosa manca per un diritto alla formazione dei lavoratori? In gioco ci sono soldi e una questione di governance*, in *Boll. ADAPT*, 2026, n. 34).

In altre parole, il diritto individuale rischia di rimanere scarsamente esercitato se non è accompagnato dalla disponibilità di un'offerta formativa adeguata, da risorse capaci di sostenerne i costi e da istituzioni in grado di accompagnare lo sviluppo e la valorizzazione della professionalità. Da questo punto di vista, appare condivisibile la scelta delle parti firmatarie di collocare il riconoscimento del diritto individuale alla formazione all'interno di una più ampia strategia di rafforzamento del sistema della formazione continua.

La governance della formazione continua

L'accordo del 12 novembre si conclude ribadendo la necessità di collocare la formazione continua al centro di un'azione coordinata tra istituzioni, parti sociali,

Fondi paritetici interprofessionali, enti bilaterali e altri soggetti del sistema formativo, riconoscendone il ruolo quale fattore abilitante della crescita e della mobilità professionale e territoriale dei lavoratori. La questione, tuttavia, è comprendere attraverso quali sedi e modalità operative tale coordinamento possa effettivamente realizzarsi. A tal proposito, assume particolare interesse l'ultima previsione dell'accordo, relativa all'istituzione di una Commissione paritetica nazionale sulla formazione, chiamata a riunirsi con cadenza semestrale per verificare l'attuazione degli impegni assunti dalle parti, l'utilizzo delle risorse dei Fondi interprofessionali e l'andamento del confronto istituzionale.

La costituzione di una sede stabile di monitoraggio e confronto rappresenta un elemento potenzialmente qualificante dell'intesa, soprattutto se la sua attività non verrà limitata alla verifica formale dell'attuazione delle singole disposizioni, ma contribuirà a sviluppare una capacità condivisa di indirizzo delle politiche per la formazione continua. La previsione richiama, peraltro, una questione già affrontata in occasione dell'istituzione dei Fondi e rimasta largamente irrisolta. L'articolo 118 della legge n. 388/2000, come modificato dall'articolo 48 della legge n. 289/2002, ha infatti previsto l'istituzione, presso il Ministero del lavoro, di un Osservatorio per la formazione continua, con il compito di elaborare proposte di indirizzo attraverso la predisposizione di Linee guida e di esprimere pareri e valutazioni sulle attività svolte dai Fondi. Un organismo che, proprio per le funzioni attribuitegli, avrebbe potuto rappresentare una

sede privilegiata di confronto tra istituzioni pubbliche e parti sociali.

L'istituzione della nuova Commissione paritetica nazionale potrebbe dunque rappresentare un'occasione per rilanciare questa prospettiva, favorendo anche la concreta attivazione dell'Osservatorio previsto dalla legge. I due organismi avrebbero del resto natura e funzioni differenti: la Commissione costituirebbe una sede di coordinamento e verifica interna al sistema di rappresentanza delle parti firmatarie, mentre l'Osservatorio rappresenterebbe il luogo istituzionale nel quale sviluppare il confronto con l'attore pubblico.

LA SCOMMESSA DELLE PARTI SOCIALI SUGLI ITS

di Matteo Colombo

Nell'accordo-quadro sulla rappresentanza, contratti e salari sottoscritto lo scorso 12 novembre trova spazio anche un riferimento agli ITS Academy. Si tratta di un passaggio apparentemente marginale nell'economia complessiva dell'intesa: eppure, non è privo di interesse e ricco di importanti prospettive di sviluppo nell'ambito delle nuove relazioni industriali. Tanto più se si considera che, tra i diversi percorsi che compongono il sistema italiano di istruzione e formazione, gli ITS Academy sono gli unici espressamente richiamati: non la scuola, non l'università, ma gli ITS Academy, istituzioni della formazione terziaria professionalizzante che offrono percorsi post-diploma, generalmente biennali, progettati in stretta collaborazione con il sistema delle imprese. Un segmento formativo al quale già la legge n. 99/2022 attribuisce, tra le proprie finalità, anche la formazione continua dei lavoratori, e il cui ruolo viene ora rilanciato attraverso un più stretto raccordo con le parti sociali e la contrattazione collettiva.

Il passaggio si inserisce nella sezione dell'accordo dedicata alla formazione (concepita come «leva strategica per la competitività e la qualità del lavoro») nella quale viene valorizzato il ruolo dei fondi paritetici interprofessionali (in tema si veda *supra* anche M. Colombo, G.

Impellizzieri, M. Tiraboschi, *Formazione e contrattazione*) e, più in generale, della formazione continua, quali dispositivi utili a tenere assieme inclusione sociale e sviluppo economico, tutela del lavoro e crescita della produttività. Da qui l'individuazione degli ITS Academy come potenziali interlocutori con cui strutturare forme di collaborazione per lo sviluppo di processi di *reskilling* e *upskilling* destinati ad adulti, occupati e non.

La formulazione è comprensibilmente sintetica e non individua strumenti operativi o specifici impegni attuativi. È ragionevole immaginare che le parti intendano soprattutto favorire il coinvolgimento degli ITS Academy nell'erogazione di corsi di formazione continua, anche di breve durata, rivolti ai lavoratori e finanziati attraverso i fondi paritetici interprofessionali. Una prospettiva interessante, rispetto alla offerta formativa esistente, che richiederebbe anzitutto di consolidare il riconoscimento degli ITS Academy come soggetti abilitati ad accedere ai finanziamenti messi a disposizione dei fondi, secondo le rispettive regole di accreditamento e qualificazione degli enti formativi. Ma il riferimento contenuto nell'accordo potrebbe essere anche l'occasione per promuovere forme più strutturate di integrazione tra formazione iniziale e formazione continua, consentendo ai lavoratori adulti di accedere a percorsi finalizzati al conseguimento di un diploma ITS Academy. Una possibilità che, per essere concretamente praticabile, richiederebbe tuttavia alcuni interventi sia sul piano normativo sia su quello della contrattazione collettiva e questo spiega l'importanza del richiamo al tema nel testo dell'accordo-quadro.

È infatti difficile immaginare che lavoratori già occupati possano frequentare integralmente percorsi formativi che, ordinariamente, hanno una durata di quattro semestri e circa 2.000 ore. Da questo punto di vista, l'organizzazione didattica degli ITS Academy presenta alcune caratteristiche utili ad affrontare questo ostacolo. I percorsi sono infatti strutturati per unità formative e competenze, secondo un'impostazione diversa da quella disciplinare, tipica del contesto scolastico. Sarebbe quindi possibile valorizzare questa articolazione per consentire ai lavoratori adulti di accedere a specifici moduli formativi, integrativi delle conoscenze e delle competenze già possedute, senza dover necessariamente frequentare un intero biennio. L'obiettivo sarebbe quello di rendere più flessibili le modalità di accesso e frequenza, mantenendo il conseguimento del diploma ITS come possibile esito di un percorso formativo personalizzato.

Perché questa possibilità non si traduca, tuttavia, in una semplice frammentazione dell'offerta formativa, occorrerebbe poter contare su un sistema effettivamente funzionante di individuazione, validazione e certificazione delle competenze, richiamato anche dall'accordo in commento. Il Sistema nazionale di certificazione delle competenze dovrebbe consentire di riconoscere e valorizzare gli apprendimenti già maturati nei contesti di lavoro, individuando le competenze ancora da acquisire e definendo, di conseguenza, i moduli formativi necessari al completamento del percorso per il conseguimento del diploma ITS. Un raccordo che, nonostante i progressi registrati sul piano normativo, fatica ancora a tradursi in una pratica ordinaria e diffusamente accessibile

e che comunque, allo stato attuale, è ancora senza connessioni con i sistemi di classificazione e inquadramento ideati dalla contrattazione collettiva, che dovrebbero invece essere l'architrave del sistema.

Una seconda questione riguarda invece i lavoratori disoccupati, per i quali l'ostacolo principale può essere rappresentato non tanto dalla durata dei percorsi, quanto dall'impossibilità di sostenere un periodo prolungato di formazione in assenza di una retribuzione. Anche in questo caso, è difficile immaginare che un adulto, magari con responsabilità familiari e una precedente esperienza professionale, possa dedicare due anni alla frequenza di un ITS Academy senza disporre di adeguate forme di sostegno economico.

Uno strumento particolarmente interessante potrebbe essere rappresentato dall'apprendistato di alta formazione e ricerca, che già oggi consente di conseguire un diploma ITS Academy attraverso un percorso che integra formazione e lavoro retribuito. La disciplina vigente, tuttavia, ne limita ordinariamente l'accesso ai giovani tra i 18 e i 29 anni. Una possibile estensione dell'apprendistato di terzo livello anche ai lavoratori adulti, senza limiti anagrafici, potrebbe dunque aprire nuove opportunità di qualificazione e riqualificazione, soprattutto per le persone disoccupate. Si tratta, peraltro, di una prospettiva di riforma già annunciata, ma che non ha ancora trovato una compiuta traduzione normativa (si veda M. Tiraboschi, M. Colombo, *Verso una nuova riforma del contratto di apprendistato?*, in *Boll. ADAPT*, 2025, n. 20).

Un intervento legislativo come quello prospettato non sarebbe, tuttavia, di per sé sufficiente a rendere concretamente praticabile questa possibilità. Anche in questo ambito, infatti, sarebbe decisivo il contributo delle parti sociali. L'apprendistato di alta formazione e ricerca trova ancora uno spazio limitato nella contrattazione collettiva, con numerosi CCNL che non prevedono una disciplina specifica per questa tipologia contrattuale. Un maggiore impegno della rappresentanza potrebbe favorirne la diffusione, non soltanto attraverso specifiche disposizioni contrattuali, ma anche mediante la costituzione e il rafforzamento di organismi bilaterali e sedi condivise capaci di sostenerne l'effettiva attuazione. Si tratterebbe, in particolare, di favorire il riconoscimento delle competenze già acquisite dai lavoratori adulti, la personalizzazione dei percorsi formativi e la definizione di criteri e/o sedi di misurazione della prestazione di lavoro coerenti anche in termini salariali rispetto alla professionalità espressa dalla persona.

Da questo punto di vista, i fondi interprofessionali per la formazione continua potrebbero contribuire, come già anticipato, al finanziamento di moduli formativi rivolti ai lavoratori occupati, costruiti in collaborazione con gli ITS Academy a partire da fabbisogni condivisi tra imprese e rappresentanze dei lavoratori, finalizzati o meno anche all'acquisizione del diploma ITS. Ma potrebbero assumere un ruolo ancora più centrale anche nel sostegno alla formazione degli apprendisti di alta formazione e ricerca, valorizzando la componente formativa di un contratto che, proprio per la sua finalità di conseguimento di un titolo terziario, richiede un

impegno significativo sia alle imprese sia alle istituzioni formative.

Un ultimo punto riguarda la governance di questo segmento formativo che è il vero snodo da cui passano la vitalità e le prospettive di sviluppo degli ITS Academy e della formazione per gli adulti. È noto come le associazioni di rappresentanza delle imprese, a partire da Confindustria ma non soltanto, abbiano da tempo riconosciuto le potenzialità degli ITS Academy, partecipando attivamente alla costituzione e alla gestione delle relative Fondazioni e contribuendo alla progettazione dei percorsi formativi. Si tratta di un coinvolgimento coerente con la stessa architettura istituzionale degli ITS Academy, fondata sulla collaborazione tra istituzioni formative, imprese e altri attori del territorio, tra i quali le parti sociali. Molto meno strutturata appare, invece, la partecipazione delle organizzazioni sindacali, la cui presenza negli organismi di governo delle fondazioni resta generalmente limitata.

La presenza delle organizzazioni sindacali, accanto a quelle datoriali, consentirebbe, come insegna la storia (in tema si veda M. Colombo (a cura di), *Apprendistato e mestieri: una lezione dal passato per la IV^ Rivoluzione industriale*, Boll. spec. ADAPT, 2019, n. 2), di valorizzare anche il punto di vista dei lavoratori nella definizione dei profili professionali, nell'individuazione delle competenze da sviluppare e nella valutazione della loro trasferibilità tra imprese e settori differenti. Una prospettiva che, come mostrano alcune delle esperienze internazionali più consolidate di formazione professionale (si

veda, tra gli altri, M.R. Busemeyer, C. Trampusch (a cura di), *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford University Press, 2012), può favorire la costruzione di qualificazioni riconosciute e spendibili in un mercato del lavoro più ampio, senza per questo indebolire il raccordo con le esigenze delle imprese. L'accordo dovrebbe quindi tradursi in un maggiore impegno della rappresentanza sindacale dei lavoratori nella partecipazione alla governance degli ITS Academy.

Il breve riferimento agli ITS Academy contenuto nell'accordo del 12 novembre potrebbe dunque rappresentare un'occasione per affrontare, anche sul piano contrattuale e istituzionale, una questione che va ben oltre questo specifico segmento formativo. Perché le prospettive indicate possano concretizzarsi, occorrono sia specifici interventi normativi sia un maggiore protagonismo di tutte le parti sociali e della contrattazione collettiva nel governo della formazione continua, nella certificazione delle competenze e nella coprogettazione dei percorsi formativi. La possibilità di costruire un sistema di apprendimento permanente non dipende, infatti, soltanto dalla disponibilità di una pluralità di percorsi e di fonti di finanziamento, ma anche dalla capacità di metterli in relazione anche su base settoriale, territoriale e di filiera, riconoscendo il valore formativo dell'esperienza lavorativa e accompagnando le persone nelle diverse transizioni professionali.

Parte V

LA POSIZIONE DELLE PARTI SOCIALI

LA POSIZIONE DI CISL

intervista a Daniela Fumarola (Segretaria generale)

1) Quale è valutazione dell'intesa da parte della vostra confederazione?

La valutazione della Cisl è pienamente positiva, lo dimostra l'approvazione unanime dell'ipotesi di accordo da parte del Comitato esecutivo che ha riconosciuto nell'intesa molti dei valori e delle scelte contrattuali negli anni maturati e sostenuti dal nostro sindacato.

Non è retorico considerare "storico" l'accordo di San Martino tanto per metodo, quanto per contenuti.

Cisl, Cgil, Uil, insieme a tredici associazioni datoriali, hanno costruito, nella loro autonomia, una cornice condivisa su rappresentanza, salari e contrattazione. Una cornice che ora definisce le regole comuni per circa 140 CCNL sottoscritti da sigle datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative che, a loro volta, regolano oltre 17.335.000 contratti di lavoro. Temo che molti non abbiano compreso la "dimensione" di questa intesa, destinata a orientare i prossimi decenni di contrattazione collettiva, come accaduto al Protocollo Ciampi del 23 luglio 1993. In un Paese attraversato da divisioni, lavoro e impresa hanno dimostrato di saper assumere una responsabilità comune, mantenendo ciascuno la propria identità.

Venendo ai contenuti, mi pare innanzitutto importante evidenziare quanto concordato in materia di tutela delle retribuzioni: procedure più stringenti per i rinnovi, recupero obbligatorio degli scostamenti inflazionistici durante la vigenza contrattuale e protezioni economiche quando il rinnovo ritarda, migliorando quanto previsto dal c.d. decreto Primo maggio.

Per quanto concerne la rappresentanza, per la prima volta si esplicita un criterio numerico per dimensionare anche le sigle datoriale (la copertura contrattuale in termini di lavoratori). Questo rende attivabili tutte le procedure utili a individuare i contratti di riferimento e contrastare il dumping che penalizza lavoratori e imprese corrette.

Gli assetti contrattuali sono confermati su due ambiti, non più però da considerarsi livelli gerarchicamente sottomessi: il contratto nazionale e la contrattazione decentrata (ora non definita, appunto, "secondo livello") hanno compiti diversi. La prima individua le regole comuni e protegge il salario dagli andamenti inflazionistici, il secondo si occupa di redistribuire la produttività e la ricchezza prodotta, di migliorare le condizioni e la qualità del lavoro, di implementare nuovi modelli organizzativi di natura partecipativa capaci di contribuire al miglioramento continuo della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e alla formazione continua.

Partecipazione, formazione continua e salute e sicurezza sono tre capitoli importantissimi dell'accordo di San Martino, da ampliare già nelle prossime settimane. Credo sia piuttosto evidente la "mano Cisl" su questi

argomenti. Le quattro forme di partecipazione citate sono le stesse della nostra legge di iniziativa popolate (poi legge 15 maggio 2025, n. 76). Il diritto alla formazione continua declinato come vero e proprio diritto soggettivo è quanto proviamo ad ottenere da quando abbiamo proposto lo Statuto della persona nel mercato del lavoro. A salute e sicurezza sono dedicate pagine significative del nostro recente Libro Verde.

2) Quali sono gli eventuali nodi non risolti?

In un testo scritto a trentadue mani giocoforza non ci si può riflettere completamente. Personalmente individuo questi tre nodi da affrontare. Sono certo che li scioglieremo.

Il primo banco di prova è l'attuazione. Abbiamo definito una cornice importante, che richiede ora ulteriori intese interconfederali e comportamenti coerenti nella scrittura dei CCNL. Penso alle modalità operative per certificare la rappresentanza, alla sovrapposizione dei perimetri contrattuali, alla compilazione per ogni CCNL delle tabelle del TEM e del TEC. Tutti dobbiamo operare per una veloce entrata in vigore dell'accordo in tutte le sue parti, anche stimolando le nostre categorie e le loro controparti. Spero inoltre che l'accordo diventi uno stimolo per chiudere quei tavoli di rinnovo ancora aperti dopo troppi anni: le nuove regole si applicheranno anche a loro.

Un secondo nodo è quello della contrattazione decentrata. Sappiamo che permangono resistenze alla

diffusione, in particolare, della contrattazione territoriale (anche per questo è un grande risultato essere riusciti a inserirla nell'accordo). Ogni diffidenza va superata, perché il decentramento è l'unica strada per garantire tutele aggiuntive e ricchezza nei tanti settori ove sono prevalenti le piccole e micro-imprese.

Mi permetto un ultimo appunto sulla bilateralità. Nell'accordo di San Martino è citata, ma meriterebbe di avere più spazio anche in termini di welfare e partecipazione, non solo nella sua declinazione nazionale, ma anche regionale e provinciale. La Cisl continuerà a valorizzare questi veri e propri presidi di tutele e democrazia.

3) Quali prospettive dopo l'accordo quadro per il vostro sistema di contrattazione?

Pur essendo l'accordo-quadro un grande e, sotto molti versi, inedito atto di responsabilità ed autonomia, dobbiamo ammettere che per modernizzare il nostro diritto del lavoro e veicolare investimenti anche fiscali per maggiore partecipazione e produttività serve il sostegno convinto del Governo e del Parlamento. Non ci occorre alcuna legge che recepisca l'accordo, né tantomeno lo cristallizzi in disposizioni poi difficilmente modificabili. Sarebbe invece preziosa la condivisione di un progetto di crescita, una visione sul futuro a con i piedi ben ancorati nel presente. Per questo chiediamo alle istituzioni di valorizzare l'impegno delle parti sociali inserendo questo accordo in un più compiuto Patto per il lavoro,

la coesione e la crescita. È da tempo che la Cisl lo chiede e forse molti sottovalutano questa nostra intuizione; sono gli stessi che dicevano che l'articolo 46 Cost. non sarebbe mai stato attuato da una legge popolare e che dopo il 1993 le relazioni industriali erano morte e quello sarebbe rimasto l'ultimo grande accordo interconfederale. Abbiamo smentito i diffidenti e i benaltristi per professione già due volte, sono certa li smentiremo anche la terza.

LA POSIZIONE DI LEGACOOP

intervista a Antonio Zampiga
(Responsabile Ufficio Relazioni industriali
Politiche del lavoro Previdenza)

1) Qual è la valutazione dell'intesa da parte della vostra confederazione?

Nel complesso diamo un giudizio positivo all'accordo, in particolare laddove si definiscono i criteri per la misurazione della rappresentanza sia sindacale che datoriale. Un obiettivo, quest'ultimo, perseguito da anni che ha trovato una sua declinazione nell'accordo interconfederale, riconoscendo in modo chiaro e inequivocabile la specificità delle forme di impresa, nel nostro caso quella cooperativa, quale ambito a cui riferirsi.

Il risultato raggiunto è quindi per noi il frutto di un lavoro, prima di tutto culturale, che come centrali cooperative portiamo avanti da anni e che si inserisce nel solco tracciato recentemente dal Legislatore, prima con l'allegato I.01 al codice dei contratti e poi con il c.d. decreto Primo maggio. Oggi tutto il sistema delle relazioni industriali riconosce che la contrattazione collettiva che sviluppiamo da decenni è una contrattazione di qualità che deve essere presa a riferimento per il sistema di imprese che rappresentiamo.

2) Quali sono gli eventuali nodi non risolti?

Il principale nodo non risolto dall'accordo sta nella seconda parte, nell'individuazione dei meccanismi di adeguamento dei salari all'indice IPCA-NEI per i settori che lavorano in prevalenza con committenza pubblica.

L'assenza di un meccanismo obbligatorio ed efficacie di revisione delle tariffe negli appalti di servizi, rende questa clausola particolarmente gravosa per aziende, come le nostre cooperative, ad alta intensità di manodopera che già in questi anni per far fronte agli aumenti contrattuali non riconosciuti dalle stazioni appaltanti, hanno eroso il proprio patrimonio per garantire servizi essenziali come quelli assistenziali, educativi o di servizi di pulizia o ancora di refezione scolastici o ospedalieri.

L'addendum, fortemente voluto dalla cooperazione, rappresenta quindi una parte sostanziale dell'accordo poiché coinvolge e impegna tutte le parti firmatarie nella determinata richiesta, rivolta al legislatore, di introduzione di questo meccanismo di civiltà.

Il secondo nodo da sciogliere riguarda l'atteggiamento del Governo e del Parlamento di fronte a questo accordo e cioè se ne trarrà la naturale conseguenza recependo nell'ordinamento criteri e metodi per la misurazione della rappresentanza, dandone così piena efficacia. Il governo non ha esercitato la delega sul salario minimo ne è intervenuto in materia di rappresentanza dando così fiducia alle parti sociali. Ora auspichiamo che, definita l'intesa, possa recepire quanto le stesse parti hanno concordato.

3) Quali prospettive dopo l'accordo quadro per il vostro sistema di contrattazione?

Questo accordo, certificando la qualità del sistema delle relazioni industriali cooperative, ci spinge ad andare avanti nel perseguire il mandato politico che Legacoop ha riassunto nel suo Manifesto del buon lavoro cooperativo e che ha trovato la sua prima declinazione nella importante stagione di rinnovi contrattuali condotta insieme alle altre Centrali Cooperative. Definire nuove regole per la gestione dei cicli negoziali rappresenta per noi quindi il primo passo per affrontare i prossimi tavoli contrattuali con rinnovata determinazione nel perseguire quell'equilibrio per noi imprescindibile tra dinamiche salariali, produttività e sostenibilità economica.

Accanto a questo proseguiremo, forti di questo accordo, nel consolidamento del sistema bilaterale cooperativo che già si compone dei pilastri della previdenza integrativa, con Previdenza cooperativa, e della formazione, con Foncoop, provando a costruire il terzo pilastro, quello relativo al fondo di solidarietà previsti dal decreto legislativo n. 148/2015. Il completamento di questo sistema consentirebbe alla cooperazione di liberare risorse per garantire il ricambio generazionale delle proprie cooperative, utilizzare la formazione come leva strategica per affrontare le sfide del tempo, a partire da quella posta dallo sviluppo esponenziale dell'IA come strumento di lavoro e affrontare le complesse transizioni (demografica, ambientale e tecnologica) senza

lasciare indietro nessuno, in linea con lo spirito ed i principi cooperativi.

LA POSIZIONE DI CONFETRA

intervista a Ruben Schiavo (Responsabile Relazioni sindacali)

1) Qual è la valutazione dell'intesa da parte della vostra Confederazione?

La valutazione è complessivamente molto positiva. L'intesa del 12 novembre segna un passaggio storico importante: per la prima volta, le principali organizzazioni sindacali e datoriali hanno definito, di comune accordo, un insieme di regole condivise su temi che interessano trasversalmente settori diversi, dall'industria al terziario, dall'artigianato alla cooperazione.

Tra gli aspetti più rilevanti vi è la definizione di un sistema di misurazione della rappresentatività, funzionale all'individuazione del contratto collettivo di riferimento. Quest'ultimo è chiamato a rappresentare il parametro per l'individuazione dei trattamenti economici e normativi minimi inderogabili, sia nel confronto tra contratti collettivi che insistono sul medesimo settore, sia ai fini dell'accesso ai benefici previsti dalla legge.

Altrettanto importante è stata la definizione di criteri volti a favorire una più chiara individuazione dei perimetri contrattuali, presupposto essenziale per rendere funzionante l'intero sistema.

2) Quali sono gli eventuali nodi non risolti?

Restano ancora questioni di rilievo da affrontare poiché l'accordo quadro ha definito una cornice di principi e regole comuni, lasciando volutamente agli accordi interconfederali e ai singoli contratti collettivi nazionali il compito di declinarne le modalità applicative.

Tra queste si ricordano la concreta misurazione della rappresentatività, le modalità di elezione delle RSU, l'individuazione dei codici ATECO di riferimento per ciascun CCNL, nonché la definizione delle modalità di adeguamento delle retribuzioni.

Pertanto, se da un lato tra le Confederazioni è stato raggiunto un punto di convergenza su alcuni principi fondamentali, dall'altro la loro concreta attuazione dovrà necessariamente essere affrontata nei rispettivi tavoli negoziali. Saranno questi ultimi, nel rispetto degli indirizzi resi dall'accordo quadro, a dover individuare le soluzioni più coerenti con le specificità dei diversi settori, preservando al contempo la propria autonomia contrattuale.

3) Quali prospettive si aprono, dopo l'accordo quadro, per il vostro sistema di contrattazione?

Il CCNL maggiormente diffuso nel sistema Confetra è, come noto, quello della logistica, del trasporto merci e della spedizione. Si tratta di un contratto applicato al 99% dei lavoratori del settore, che presenta una caratteristica peculiare nel panorama nazionale: sul versante

datoriale è sottoscritto da ben 24 organizzazioni, appartenenti a diverse Confederazioni firmatarie dell'accordo quadro, dal sistema Confetra a Confindustria e Confcommercio, fino alle organizzazioni dell'artigianato e alle centrali cooperative.

Questa ampia partecipazione ne fa un'esperienza sostanzialmente unica nel panorama della contrattazione collettiva italiana. Non a caso, il nostro CCNL è stato più volte richiamato e oggetto di confronto durante la trattativa che ha portato alla sottoscrizione dell'accordo quadro. Rappresenta, infatti, un esempio positivo di contrattazione, nella quale organizzazioni datoriali appartenenti a diverse Confederazioni convergono sulla sottoscrizione del medesimo contratto, evitando la proliferazione di CCNL concorrenti e il rischio di determinare trattamenti differenziati all'interno dello stesso settore.

La prima sfida riguarderà proprio il coordinamento tra gli accordi interconfederali. Ciascuna Confederazione sarà chiamata a declinare gli impegni assunti attraverso propri accordi, che dovranno tuttavia trovare applicazione anche nell'ambito del nostro CCNL. Sarà quindi necessario individuare adeguate forme di coordinamento, o quantomeno specifiche soluzioni per il nostro contratto. Tanto è vero che anche nell'accordo quadro è stata evidenziata la peculiarità del contratto unico, che merita di essere preservata e supportata.

Sul versante retributivo, invece, il nostro contratto ha già dato prova di una particolare attenzione sul tema. Da un lato, negli ultimi anni ha riconosciuto aumenti

contrattuali in linea, e in alcuni casi anche superiori, all'andamento degli indici inflazionistici; dall'altro lato, già prevede un meccanismo di copertura economica durante i periodi di vacanza contrattuale, con percentuali superiori rispetto quelle riconosciute dal decreto primo maggio. Un meccanismo che ha già trovato concreta applicazione dalla precedente scadenza contrattuale, avvenuta nel marzo 2024, fino al successivo rinnovo sottoscritto nel dicembre dello stesso anno.

APPENDICE

ACCORDO-QUADRO SULLA RAPPRESENTANZA, GLI ASSETTI CONTRATTUALI, I SALARI E I CONTENUTI DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

1) L'obiettivo del presente accordo quadro è regolare i comportamenti negoziali delle organizzazioni, sia datoriali che sindacali, nell'ambito della contrattazione collettiva, al fine di individuare i contratti collettivi di riferimento che, per essere tali, devono essere sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali che siano comparativamente più rappresentative a livello nazionale, in base ai criteri declinati nel presente documento, prendendo a riferimento esclusivamente il settore di attività (ad esempio settore metalmeccanico, chimico ecc.) e la natura giuridica di impresa (e, cioè, imprese artigiane, imprese cooperative, altre imprese).

2) Il presente accordo quadro, pertanto, intende definire, in maniera coordinata ed omogenea, le regole generali sulla contrattazione collettiva, a cui faranno seguito specifici accordi interconfederali di ambito, su materie ad essi demandate, al fine di cogliere peculiarità e caratteristiche di ogni singolo settore. Questo nuovo accordo intende integrare le corrispondenti parti dei precedenti accordi interconfederali in materia, aggiornando il modello contrattuale, generalizzando i criteri di rappresentanza ed estendendo l'elezione delle rappresentanze sindacali, della validazione democratica e

partecipata delle piattaforme e degli accordi sindacali, tramite il voto certificato delle lavoratrici e dei lavoratori secondo le modalità individuate dai contratti collettivi, nonché della conseguente efficacia generale dei contratti collettivi così stipulati.

3) La definizione e l'applicazione delle regole contenute nel presente accordo non intendono in alcun modo incidere sull'autonomia di ciascuna organizzazione di rappresentanza, né sul diritto della stessa di determinare liberamente le proprie politiche associative.

4) I principi e le regole contenute nel presente accordo non intendono altresì incidere sulla libertà negoziale delle singole organizzazioni di rappresentanza.

5) L'accordo quadro vuole individuare i contratti collettivi di riferimento, in base ai criteri stabiliti al punto 1) del presente accordo, al fine della determinazione del "salario giusto", ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2026, n. 112, e sancire che l'integrale applicazione del contratto collettivo di riferimento costituisce condizione per accedere a tutte le agevolazioni fiscali e contributive, come previsto dall'art. 1, c. 1175 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

6) Per individuare il contratto di riferimento occorre dare corpo alla definizione di organizzazione comparativamente più rappresentativa e, dunque, è necessario selezionare, a tal fine, criteri certi sia per le organizzazioni sindacali che per le organizzazioni datoriali.

7) L'accordo quadro, tenendo conto delle differenze che caratterizzano i diversi ambiti contrattuali in cui si è articolata la contrattazione interconfederale (che tiene conto del settore di attività e si distingue per natura giuridica di impresa come definita al punto 1 tra imprese artigiane, imprese cooperative, altre imprese), stabilisce che, nella misura in cui la contrattazione collettiva rispetterà rigorosamente il perimetro della tipologia di impresa, le organizzazioni datoriali e sindacali che risulteranno dotate di maggiore rappresentatività comparata nel settore di riferimento potranno, di comune accordo, individuare ulteriori criteri di misurazione della rappresentanza che rendano il dato ancor più effettivo. Resta fermo che l'ambito entro il quale effettuare la misurazione della rappresentanza deve in ogni caso essere individuato tenendo conto del settore di attività e distinguendo per natura giuridica di impresa.

8) L'individuazione dei perimetri contrattuali è esclusiva competenza della contrattazione collettiva. Le parti firmatarie del presente accordo e quelle che vi aderiranno assicurano con il massimo rigore l'individuazione dei perimetri contrattuali. A tal fine, la sfera di applicazione di ciascun CCNL dovrà essere definita in relazione all'attività prevalente esercitata e ai relativi codici ATECO di riferimento, tenendo conto degli ambiti settoriali storicamente ricompresi nella contrattazione collettiva delle parti stipulanti. Il CCNL deve essere depositato presso l'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del Cnel secondo le modalità condivise dalle parti firmatarie.

9) Il presente accordo, con la finalità di individuare regole sulla contrattazione universalmente condivise, è aperto alla sottoscrizione delle organizzazioni sindacali e datoriali che, condividendone le finalità, accettano l'integrale applicazione dei suoi contenuti e si obbligano a rispettarne le previsioni.

1. Rappresentanza

1.1. Misura della rappresentanza datoriale

Per quanto riguarda la misurazione della rappresentanza datoriale, l'accordo quadro ritiene necessario individuare dei criteri di natura "qualitativa" e "quantitativa".

I seguenti criteri di natura "qualitativa" evidenziano, sotto più profili, la particolare rilevanza dell'attività negoziale svolta dalle associazioni datoriali.

a) Il primo criterio riguarda la storicità dell'organizzazione, intesa come la sua presenza prolungata e continuativa nel tempo nel sistema delle relazioni industriali. La consolidata e radicata esperienza negoziale testimonia la stabilità dell'organizzazione e la sua capacità di operare nel tempo come interlocutore affidabile della contrattazione collettiva.

b) Il secondo criterio riguarda l'appartenenza ad organizzazioni di rappresentanza europea riconosciute come partner nel dialogo sociale europeo oppure riconosciute come parti nell'ambito dei lavori del Comitato economico e sociale europeo (CESE). Questo profilo si giustifica a ragione del ruolo sempre più rilevante della

normativa comunitaria nella regolazione del lavoro. In tal modo si garantisce che l'organizzazione in possesso di questo criterio sappia interpretare nel modo migliore la volontà del legislatore europeo.

c) Il terzo criterio concerne la presenza nel proprio sistema di contrattazione collettiva di istituti finalizzati a sostenere forme di welfare contrattuale, integrative rispetto al sistema pubblico di welfare, spettanti alla generalità dei dipendenti ed aventi valore economico (ad esempio, forme di previdenza complementare contrattuale, forme di assistenza sanitaria integrativa contrattuale, fondi per la formazione professionale, fondi per il sostegno al reddito). La complessità della gestione di tali istituti rappresenta un indice della qualità dell'azione contrattuale svolta e della forza organizzativa delle organizzazioni stipulanti la contrattazione, che vale a qualificare la solidità dell'impianto regolamentare adottato e la sua affidabilità nel garantire il benessere dei lavoratori oltre che sostenere con le proprie prestazioni il welfare pubblico. L'accordo quadro, limitatamente alla sussistenza dei criteri "qualitativi", sancisce che la valutazione debba essere effettuata con riferimento alla singola organizzazione. A questi tre criteri "qualitativi", debbono necessariamente aggiungersi dei criteri di natura "quantitativa", ossia oggettivi e verificabili. Allo stato, l'unico criterio universale quantitativo/oggettivo che consenta di misurare – in maniera certa e omogenea – la rappresentatività dei soggetti, dal lato datoriale, che sottoscrivono un determinato contratto collettivo è quello della copertura del numero dei lavoratori a cui il contratto viene applicato, sulla base della classificazione

ATECO, distinguendo esclusivamente per settore di attività e natura giuridica dell'impresa, prendendo a riferimento i dati elaborati dall'INPS sulla base del flusso UNIEMENS e rilevati dal Cnel, desumibili dall'Archivio nazionale dei contratti collettivi presso il Cnel. Nei termini enunciati al principio 7), si potrà poi dare corso a successivi confronti, anche a livello interconfederale, per verificare la possibilità di acquisire – sempre in maniera certa e omogenea – i dati relativi alla consistenza associativa, da valutare in relazione al dato della diffusione del contratto. Tale confronto potrà avvenire a livello di ambiti contrattuali, distinguendo per natura giuridica di impresa, per tenere conto delle relative specificità.

1.2. Misura della rappresentanza sindacale

Per quanto riguarda la misurazione della rappresentanza sindacale l'accordo quadro sancisce che essa si fonda sulla combinazione tra dato associativo e consenso elettorale, cioè iscritti e dati elettorali (voti espressi) nelle elezioni per le rappresentanze sindacali, come previsto negli accordi interconfederali e nelle convenzioni INPS-INL. La misurazione e certificazione della rappresentanza costituiscono elemento essenziale per la certezza dei soggetti negoziali, del contrasto al *dumping* contrattuale, ai fini degli appalti pubblici e privati e del riconoscimento di tutti gli incentivi pubblici. Fermo restando l'immediata cogenza dei contenuti del presente accordo quadro, la sottoscrizione dell'accordo quadro impegna le parti contraenti a sottoscrivere o integrare,

entro il mese di dicembre 2026, accordi interconfederali attinenti alla misura della rappresentanza sindacale afferenti a diversi ambiti datoriali, distinguendo per natura giuridica di impresa, al fine di individuare modalità atte a cogliere le diverse peculiarità, sempre nell'ambito di misurazione di iscritti e voti, e sempre nel rispetto della più ampia applicazione del principio della democrazia sindacale. Per favorire la diffusione della rappresentanza nei luoghi di lavoro, il presente accordo quadro sancisce che, a decorrere dalla data della sua sottoscrizione, il passaggio dalle RSA alle RSU dovrà avvenire secondo i seguenti criteri da recepire nei singoli accordi interconfederali e nei contratti collettivi:

- il passaggio dalle RSA alle RSU può essere attuato se deciso dalle organizzazioni sindacali che rappresentano, a livello nazionale nel settore, la maggioranza del 50%+1;
- in assenza di accordo, la costituzione può essere richiesta almeno dal 30%+1 delle lavoratrici e dei lavoratori occupati nell'impresa o unità produttiva interessata.

Nel caso di avvio delle procedure per il rinnovo della RSU:

- la RSU uscente che avvia le procedure di elezione o le organizzazioni sindacali presenti in azienda dovranno dare comunicazione preventiva, almeno 90 giorni prima, a tutte le federazioni territoriali sindacali di categoria firmatarie del contratto applicato dall'impresa e all'impresa interessata;

- viene garantita a tutte le organizzazioni sindacali che partecipano alle elezioni la possibilità di utilizzare la bacheca sindacale o altro mezzo di comunicazione ai lavoratori utilizzato nell'impresa, anche elettronico, e la partecipazione alle assemblee.

Gli accordi interconfederali dovranno necessariamente recepire i seguenti aspetti:

- obbligatorietà per le imprese della comunicazione delle deleghe di iscrizione alle organizzazioni sindacali attraverso il modello UNIEMENS, inserendo tale obbligo nei CCNL;
- diritto delle organizzazioni sindacali di verificare la corretta comunicazione delle deleghe di iscrizione al soggetto individuato dalle parti
- regolamentazione delle controversie dovute all'applicazione degli accordi in materia, anche mediante l'istituzione di organismi di monitoraggio che possano vigilare sull'ottemperanza delle relative disposizioni;
- modalità e procedure condivise per il deposito dei contratti collettivi. In tale prospettiva tutti i CCNL dovranno indicare il proprio campo di applicazione e la corrispondenza con i codici ATECO di riferimento.

L'accordo quadro, nell'intento di rafforzare l'esercizio dei diritti di rappresentanza sindacale, impegna i sottoscrittori a promuovere iniziative di confronto volte a costruire modelli di partecipazione al voto che possano interessare anche le imprese di minori dimensioni.

1.3. Ambiti di esercizio della contrattazione collettiva e perimetri contrattuali

L'individuazione dei contratti collettivi di riferimento, differenziati in relazione al settore, alla natura giuridica delle imprese, richiede non soltanto l'identificazione dei soggetti stipulanti comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, sulla base dei criteri sopra richiamati, ma anche la definizione di regole generali, certe e condivise per la corretta e ordinata delimitazione degli ambiti di esercizio della contrattazione collettiva e dei relativi perimetri contrattuali. Dunque, la sottoscrizione del presente accordo o la successiva adesione allo stesso, impegna a ricondurre al modello prefigurato con il presente accordo i singoli contratti collettivi nazionali. Pertanto, l'accordo quadro sancisce la volontà di finalizzare il lavoro di verifica e razionalizzazione dei perimetri contrattuali e relativa "trasposizione" in lista di codici ATECO, in coerenza con le finalità perseguite dalla riforma dell'archivio contratti presso il Cnel.

A tal fine, la sottoscrizione dell'accordo quadro o la successiva adesione ad esso impegna a verificare che nei rispettivi contratti collettivi nazionali, non si dia corso ad impropri allargamenti dei perimetri di applicazione e, quindi, ci si attenga rigorosamente al rispetto dei perimetri tenendo conto delle attività caratterizzanti il settore.

Inoltre, poiché la contrattazione collettiva presuppone l'effettiva titolarità rappresentativa dei soggetti stipulanti, la sottoscrizione dell'accordo quadro o la successiva adesione ad esso comporta la condivisione del

principio imprescindibile di non negoziare e non includere nell'ambito di applicazione di un CCNL settori, attività e tipologie di impresa che non siano rappresentati in misura verificabile dai soggetti stipulanti, con riferimento sia alle organizzazioni datoriali che sindacali. In ogni caso, le parti sottoscriventi l'accordo quadro si impegnano a costituire, nei modi e nei termini che saranno successivamente definiti, un Osservatorio che verifichi che tutti i CCNL indichino il proprio campo di applicazione e la corrispondenza con i codici ATECO di riferimento, individui impropri allargamenti e sovrapposizione dei perimetri di applicazione, nonché monitori comportamenti non conformi circa il rispetto di quanto concordato, proponendo alle parti firmatarie soluzioni di allineamento in linea con i principi definiti.

Nel rispetto della libertà delle politiche associative, l'accordo quadro sancisce che si possa addivenire alla stipula di un unico contratto collettivo, per l'intero settore, solo se sottoscritto dalle organizzazioni che rappresentano le diverse tipologie di impresa presenti nel settore, a condizione che soddisfino i criteri di rappresentatività di cui sopra.

Non verificandosi tale condizione, il principio guida è che la contrattazione collettiva di un determinato settore dovrà necessariamente operare entro ambiti definiti, intendendosi per tali esclusivamente la natura giuridica dell'impresa, sempre con la finalità di individuare il contratto di riferimento. Una volta individuato il contratto di riferimento in un determinato settore, per una specifica natura giuridica di impresa, saranno

conseguentemente determinabili il trattamento economico complessivo ai fini del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2026, n. 112 e il trattamento economico e normativo ai fini del presente accordo, in coerenza con quanto previsto dall'art. 1, c. 1175 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Tutte le organizzazioni che sottoscriveranno o aderiranno a questo accordo si impegnano ad astenersi dal porre in essere, sul piano delle relazioni sindacali, ivi comprese le iniziative di bilateralità collegate al welfare, azioni o iniziative finalizzate a destrutturare il quadro di riferimento della contrattazione collettiva secondo i principi declinati nel presente accordo, sia dal lato sindacale che datoriale.

2. Principi generali per un sistema di contrattazione collettiva di qualità

Il presente accordo definisce un modello di relazioni industriali in grado di assicurare un regolare e ordinato svolgimento della contrattazione collettiva, consolidando il ruolo delle parti sociali comparativamente più rappresentative nella capacità negoziale di misurarsi con i processi di transizione in atto e garantire a imprese e lavoratori un'adeguata regolazione dei rapporti di lavoro in termini economici e normativi, sostenendo la crescita e la produttività delle imprese da coniugare con la crescita dei salari reali, la tutela del potere di acquisto delle lavoratrici e dei lavoratori e la salvaguardia e la stabilità dell'occupazione.

L'accordo quadro ha, altresì, l'obiettivo di portare al centro il valore del lavoro, attraverso la contrattazione collettiva, in tutti gli ambiti economici, anche in quelli operanti prevalentemente in regime di codice dei contratti pubblici e, pertanto, impegna i sottoscrittori a dare seguito ai contenuti dello specifico addendum al presente accordo.

Un sistema di contrattazione collettiva di qualità è quello caratterizzato dalla sottoscrizione delle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative, come certificato sul piano nazionale, che garantisca un funzionamento regolare dei cicli negoziali tramite la previsione di tempi certi e modi concordati dei rinnovi.

Con la sottoscrizione del presente accordo si conferma che un sistema di contrattazione collettiva di qualità si fonda sulla necessaria distinzione del campo di applicazione in base alla natura giuridica dell'impresa e si articola su due livelli:

- il livello nazionale (contratto collettivo nazionale di lavoro), con la funzione di fonte di regolazione dei rapporti di lavoro, di definizione e di garanzia dei trattamenti economici e normativi per tutte le lavoratrici e tutti i lavoratori del settore, ovunque impiegati, sul territorio nazionale;
- il livello decentrato (aziendale o territoriale) ha la funzione di promuovere e valorizzare le caratteristiche e le specificità dell'azienda o del territorio, di redistribuire la produttività e la ricchezza prodotta, di migliorare le condizioni e la qualità del lavoro, dare

impulso a nuovi modelli organizzativi e partecipativi capaci di contribuire al miglioramento continuo della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, professionale, alla formazione continua, alla stabilità dell'occupazione.

In un sistema di qualità la durata dei contratti collettivi nazionali di lavoro potrà essere triennale o quadriennale, nel rispetto delle prassi in atto nei sistemi contrattuali e delle pattuizioni contenute negli accordi interconfederali.

2.1. Criteri per la definizione del trattamento economico minimo (TEM) e complessivo (TEC) e comparazione con il contratto collettivo di riferimento

Per consentire una corretta comparazione tra il contratto collettivo nazionale di riferimento, individuato per settore e natura giuridica di impresa, e i "diversi" contratti collettivi nazionali, occorre innanzitutto definire i contenuti del trattamento economico minimo (TEM) e del trattamento economico complessivo (TEC), che dovranno essere recepiti nei CCNL.

a) Il trattamento economico minimo (TEM) è composto dai minimi tabellari, dall'indennità di contingenza, dall'EDR; di cui al Protocollo d'intesa del 31 luglio 1992, ove non conglobati nei minimi tabellari, ovvero da altri elementi distinti della retribuzione laddove il CCNL già li includa nella base di calcolo per l'aumento dei minimi tabellari.

In fase di rinnovo i CCNL determineranno la variazione dei valori del TEM in funzione degli scostamenti dell'indice IPCA-NEI come calcolato dall'Istat secondo le regole condivise per accordo o per prassi nei singoli CCNL oltreché in ragione dei processi di trasformazione tecnologica, di innovazione organizzativa e professionale.

b) Il trattamento economico complessivo (TEC) sarà costituito dal trattamento economico minimo (TEM), come determinato alla lettera *A* e da tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, definite dai contratti collettivi nazionali di lavoro, comprese le mensilità aggiuntive, e le indennità fisse e continuative, nonché dalle prestazioni di welfare contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti e dagli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico, definiti dagli stessi contratti collettivi. Sono altresì ricompresi gli elementi retributivi fissi, esigibili, spettanti alla generalità dei dipendenti, erogati dalla contrattazione di secondo livello su espressa previsione del CCNL. Sono in ogni caso escluse le voci retributive discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori.

Ogni contratto collettivo nazionale di categoria deve evidenziare in modo chiaro tali trattamenti economici, indicando la composizione delle voci e il valore del TEM e del TEC per ogni livello di inquadramento professionale, in modo da consentire una puntuale estrazione (da parte del Cnel) ai fini specificati dalla legge. Con riguardo al welfare, gli elementi a carico del datore

di lavoro dovranno essere universali, esigibili ed economicamente quantificabili.

Ai fini della comparazione con il contratto collettivo di riferimento:

- il trattamento economico minimo deve essere immediatamente comparabile e non è ammessa alcuna forma di compensazione, sostituzione o assorbimento, né con altri istituti retributivi, né con elementi di welfare;
- per quanto riguarda il trattamento economico complessivo, la comparazione fra contratti dovrà tener conto esclusivamente degli istituti sopra indicati con le precisazioni di cui ai seguenti punti:
  - Le prestazioni di welfare previste dai CCNL spettanti alla generalità dei dipendenti – che concorrono alla determinazione del trattamento economico complessivo come sopra definito – dovranno essere verificate con un criterio di comparazione omogeneo;
  - Ancorché corrisposte per il tramite della bilateralità, le prestazioni di welfare previste dai CCNL spettanti alla generalità dei dipendenti devono essere quantificate sulla base del beneficio economico che i lavoratori percepiscono;
  - Quanto alle voci di welfare previste dai CCNL relative alla sanità integrativa e la previdenza complementare, la comparazione deve essere effettuata sulla base di un criterio puntuale che tenga conto del costo a carico del datore di lavoro. Ai fini della valorizzazione del beneficio economico

effettivamente percepito dai lavoratori, gli accordi e i contratti collettivi nazionali dovranno rendere evidenza del rapporto tra contribuzioni e prestazioni dei fondi;

- costituisce un parametro essenziale di riferimento il numero di ore lavorabili, su base annua. Ai fini della corretta determinazione di tale parametro si dovrà tener conto della disciplina relativa agli istituti indiretti, quali, a titolo esemplificativo, ferie, festività, congedi e permessi, riduzioni di orario di lavoro, anche con riferimento all'incidenza economica degli stessi;
- costituisce altresì un elemento essenziale il perimetro contrattuale, con riferimento al settore e alla natura giuridica dell'impresa, la cui definizione, secondo quanto stabilito dall'Accordo quadro, rimane di esclusiva competenza della contrattazione collettiva.

I principi generali sanciti nel presente accordo quadro e le disposizioni del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2026, n. 112, impongono che la comparazione, ai fini della determinazione della equivalenza fra contratti collettivi, si fondi su una effettiva misurazione dei trattamenti retributivi e normativi spettanti ai lavoratori. Per l'Accordo Quadro questo principio di effettività deve trovare riscontro anche nel Codice dei contratti pubblici, valorizzando gli effettivi contenuti della contrattazione quale parametro per la comparazione.

2.2. Principi per il buon funzionamento della contrattazione collettiva nazionale e salvaguardia del potere di acquisto dei salari

a. Continuità dei cicli negoziali

La contrattazione collettiva caratterizzata dalla continuità dei cicli negoziali consente di meglio governare i processi di transizione, migliorare la competitività del sistema economico e produttivo, tutelare l'occupazione di qualità, promuovere una migliore organizzazione del lavoro e conseguire la tutela del potere d'acquisto dei salari.

In particolare, il presente accordo quadro sottolinea la necessità di assicurare anzitutto il regolare funzionamento della contrattazione collettiva nazionale definendo specifiche procedure in coerenza con i principi di seguito convenuti. L'accordo quadro definisce di seguito una procedura che troverà applicazione per i contratti collettivi nazionali che scadranno successivamente al 1° luglio 2027, salvo diverse pattuizioni:

– Le proposte per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria dovranno essere presentate, dalle parti firmatarie il CCNL, almeno sei mesi prima della naturale scadenza del contratto. Durante tale periodo, e per il mese successivo alla scadenza, le parti non assumeranno iniziative unilaterali né procederanno ad azioni dirette;
– La Parte che ha ricevuto le proposte per il rinnovo dovrà dare riscontro entro 30 giorni, in modo da consentire il tempestivo avvio delle trattative non

oltre due mesi dalla ricezione delle proposte per il rinnovo.

Al rispetto dei tempi e delle procedure definite è condizionata l'applicazione del meccanismo che riconosce una copertura economica come disciplinato dall'articolo 10 del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2026, n. 112.

In caso di ritardo nella presentazione delle proposte per il rinnovo del contratto collettivo nazionale la decorrenza della misura prevista dall'articolo 10 del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2026, n. 112 è differita per un periodo equivalente al ritardo.

Dalla decorrenza dell'accordo di rinnovo del contratto, la copertura economica cessa di essere erogata. Per i contratti collettivi nazionali di lavoro scaduti anteriormente al 28 giugno 2026 trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 10 del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2026, n. 112, con decorrenza dal 1° gennaio 2027.

Per i contratti collettivi nazionali scaduti dopo il 28 giugno 2026 o in scadenza fino al 30 giugno 2027, ove presentate le proposte per il rinnovo contrattuale la copertura economica prevista dall'articolo 10 del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2026, n. 112, sarà corrisposta dopo 9 mesi dalla scadenza del contratto oppure

dalla presentazione della piattaforma se successiva alla scadenza del contratto.

I contratti collettivi che disciplinano i settori di cui al comma 3 dell'articolo 10 del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2026, n. 112, dovranno definire la misura della copertura economica nei limiti fissati dallo stesso articolo, sulla base di indicatori economici settoriali, entro la data del 1° giugno 2027. A decorrere da tale data, in assenza di definizione della misura da parte della contrattazione collettiva, la copertura economica opererà secondo le disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 10 del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2026, n. 112.

In attesa che i contratti collettivi nazionali definiscano la retribuzione su cui calcolare la copertura economica prevista per i periodi di vacanza contrattuale, secondo i principi del presente accordo, questa si intende composta dal TEM come definito dai contratti collettivi nazionali di lavoro e dagli elementi fissi e continuativi previsti dalla contrattazione collettiva nazionale per la generalità dei lavoratori.

Restano valide le diverse procedure previste dai contratti collettivi nazionali di categoria, tenendo conto delle specificità dei modelli contrattuali esistenti, idonee a garantire regolarità nei rinnovi, nonché meccanismi volti ad assicurare una migliore copertura economica nel periodo intercorrente tra la scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro e la sottoscrizione del

relativo rinnovo (come, ad esempio, eventuali meccanismi di ultrattività).

b. Adeguamenti salariali in corso di vigenza

Il contratto collettivo nazionale di lavoro garantisce, quale parte integrante del contratto vigente, l'adeguamento del TEM in ragione dell'eventuale scostamento incrementale tra i tassi consuntivati annualmente dell'indice IPCA-NEI elaborato dall'Istat e i tassi previsionali considerati al momento del rinnovo del CCNL.

I contratti collettivi nazionali di lavoro definiscono i tempi e le modalità di tale adeguamento e prevedono, a questo fine, una verifica periodica in vigenza di contratto, con cadenza annuale o biennale.

Tale adeguamento inflazionistico non può essere assorbito dai successivi rinnovi.

2.3. Clausola di salvaguardia

Le parti convengono che gli accordi interconfederali vigenti in materia di assetti contrattuali saranno oggetto di adeguamento ai contenuti e agli impegni definiti nel presente accordo e, pertanto, si impegnano ad avviare il confronto entro la fine del mese di dicembre. Resta inteso che quanto previsto dal presente accordo quadro è immediatamente esigibile nella fase dei rinnovi dei CCNL.

Il presente accordo ha l'obiettivo di individuare il contratto collettivo di riferimento in ogni settore e per ciascuna natura giuridica d'impresa e il trattamento

economico minimo e complessivo come disposto dal decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62 convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2026, n. 112. Per dare corpo a questa finalità si prevede che i trattamenti economici e normativi del contratto collettivo di riferimento per un dato settore e natura giuridica d'impresa debbano costituire una previsione non modificabile in pejus nell'ambito di altri contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle medesime Organizzazioni sindacali e riferiti al medesimo settore e alla medesima natura giuridica d'impresa.

La violazione della previsione di cui al capoverso precedente, attraverso la previsione di condizioni economiche o normative meno onerose per le imprese, contenuta in contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle Organizzazioni sindacali firmatarie del presente accordo, ovvero dalle Federazioni ad esse aderenti, che insistano sullo stesso settore e natura giuridica d'impresa, comporta l'automatica estensione delle medesime condizioni al contratto collettivo nazionale di riferimento.

3. Partecipazione

L'accordo quadro intende valorizzare il ruolo e l'estensione di un sistema di contrattazione collettiva di qualità, quale sede privilegiata di regolazione e sviluppo di strumenti partecipativi, di confronto e negoziali, che permettono alle lavoratrici, ai lavoratori e alle loro rappresentanze elette, di partecipare alla vita delle imprese

e di poter esprimere proprie proposte nella fase di definizione degli investimenti e degli indirizzi strategici.

Ciò al fine condiviso di misurarsi con i processi di trasformazione tecnologica, produttiva e organizzativa in forma preventiva, assumendo comunemente l'obiettivo di accrescere contemporaneamente l'efficienza e la capacità competitiva delle imprese con la qualità dell'occupazione, la sicurezza sul lavoro, le conoscenze, le competenze e l'autonomia professionale delle persone.

Il governo di queste transizioni richiede la costruzione di una nuova cultura delle relazioni tra le imprese, le lavoratrici, i lavoratori e le organizzazioni sindacali.

I diversi modelli contrattuali, a partire da quanto già regolato dai singoli contratti collettivi nazionali di lavoro e da quanto sperimentato nei diversi settori con la contrattazione decentrata, potranno individuare gli ambiti, gli strumenti e le modalità con cui favorire il coinvolgimento delle lavoratrici e dei lavoratori e della loro rappresentanza.

L'accordo quadro riconosce il ruolo della contrattazione collettiva per la più puntuale definizione di soluzioni coerenti con la natura giuridica delle imprese, le specificità del settore attraverso esperienze di partecipazione organizzativa, gestionale, economico-finanziaria e consultiva, fondate sulla condivisione delle decisioni dei lavoratori, delle lavoratrici e delle loro rappresentanze.

L'accordo quadro riconosce che uno degli strumenti attraverso i quali rafforzare una nuova cultura delle relazioni tra le imprese, le lavoratrici e i lavoratori, è la

definizione del premio di risultato nelle forme decise tramite la contrattazione decentrata, sulla base di obiettivi ed azioni concordate, capaci di incrementare la produttività, la redditività, la qualità del lavoro, dei prodotti e dei processi d'innovazione.

A tal fine l'accordo quadro impegna le parti stipulanti a continuare il confronto per affrontare in maniera approfondita i temi dell'impatto sul lavoro della digitalizzazione, dell'intelligenza artificiale e della robotica già a partire dal mese di dicembre 2026.

4. Salute e sicurezza sul lavoro

Il tema della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro è centrale nel quadro delle relazioni industriali.

L'accordo quadro, nell'ambito dell'impianto regolatorio delineato dalla legge, valorizza la contrattazione collettiva di qualità come strumento di prevenzione, nel rispetto delle specificità dei diversi modelli contrattuali e delle diverse forme giuridiche delle imprese e si inserisce nel quadro delineato dalla legge, che prevede un confronto costante sia a livello aziendale sia tra le parti sociali.

L'accordo quadro richiede che siano effettivamente iscritti nel Repertorio previsto dall'art. 51 del D. Lgs. 81/2008 gli organismi paritetici realmente operanti quali espressione delle parti sociali comparativamente più rappresentative come definite dal presente accordo quadro.

L'accordo quadro impegna le parti stipulanti a continuare il confronto per affrontare in maniera approfondita e omogenea i temi della salute e sicurezza sul lavoro sulla base della discussione fin qui svolta già a partire dal mese di dicembre 2026.

5. Formazione

L'accordo quadro ritiene che un sistema di contrattazione collettiva di qualità debba riconoscere l'importanza della formazione quale leva strategica per la competitività e la qualità del lavoro.

Le transizioni in corso, in particolare quella demografica, quella tecnologica – accelerata dalla rapida diffusione dei sistemi di intelligenza artificiale – e quella ecologica, stanno incidendo profondamente sul mercato del lavoro, imponendo la necessità di intervenire per accrescere le conoscenze e le competenze dei lavoratori coinvolti in tali processi, affinché tali trasformazioni non producano nuove disuguaglianze ed esclusioni.

La formazione deve essere garantita ad ogni lavoratrice e ad ogni lavoratore anche come uno strumento di politica attiva per affrontare le transizioni nel mercato del lavoro, come supporto nell'ambito dei processi di innovazione tecnologica, e non solo come un intervento di tipo emergenziale per affrontare crisi contingenti o strutturali.

Nell'alveo delle politiche attive, la formazione continua riveste un ruolo cruciale lungo tutto il percorso lavorativo, dall'ingresso al lavoro, al contrasto

dell'obsolescenza professionale e al trasferimento delle competenze alle nuove generazioni. La formazione ricopre un ruolo fondamentale anche ai fini della ricollocazione dei disoccupati e per favorire la competitività delle imprese.

A tal riguardo, gli strumenti bilaterali, soprattutto per il tramite dei fondi paritetici interprofessionali, rappresentano il volano per lo sviluppo di un sistema di contrattazione collettiva evoluto, in cui la formazione – incardinata nella contrattazione nazionale e decentrata – diventa strumento per intercettare tempestivamente e rispondere in maniera strutturata alla domanda di conoscenza e competenze espressa dai lavoratori e condivisa con il datore di lavoro, anche in base alle esigenze produttive e organizzative dell'impresa. Elemento qualificante della formazione finanziata è la condivisione dei piani formativi tra le parti, secondo le modalità definite dagli accordi interconfederali, dalla contrattazione collettiva e dalle procedure dei singoli fondi.

L'accordo quadro, infatti, riconosce il ruolo preminente che va attribuito ai fondi paritetici interprofessionali (anche in termini di indirizzo delle iniziative formative), la cui costituzione dovrebbe essere riservata esclusivamente ai soggetti sindacali e datoriali comparativamente più rappresentativi, in quanto la formazione costituisce un elemento essenziale della disciplina relativa al rapporto di lavoro.

L'accordo quadro intende garantire la costruzione di un sistema nazionale di formazione continua basato sui principi di uniformità, efficienza e trasparenza ed in

grado di offrire a imprese e lavoratori formazione di qualità a sostegno delle competenze e della competitività.

A tal fine, l'accordo quadro ritiene indispensabile una rigorosa applicazione delle nuove Linee Guida emanate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, in materia di attivazione, funzionamento e vigilanza dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000 n. 388, che garantisce una gestione omogenea e trasparente delle procedure dei fondi, anche a vantaggio di una migliore allocazione delle risorse destinate alla formazione.

Con riferimento al migliore impiego delle risorse, l'accordo quadro ribadisce la necessità di chiedere al Governo, nell'ambito di un confronto urgente per un incremento strutturale delle risorse pubbliche destinate alla formazione, la restituzione integrale ai fondi paritetici interprofessionali del c.d. "prelievo forzoso", trattandosi di risorse derivanti dal contributo dovuto dalle imprese per garantire il pieno finanziamento della formazione continua. Nel medesimo confronto andranno affrontate l'adozione di piani pluriennali stabili nell'ambito delle politiche attive del lavoro e la salvaguardia della dotazione e dell'autonomia del FSE+ nel Quadro finanziario pluriennale 2028-2034.

L'accordo quadro ritiene altresì opportuno creare sinergie con tutte le ulteriori possibili forme di finanziamento pubblico della formazione (Fondo Nuove

Competenze, Fondi regionali e bandi Inail, FSE+, Fondo Sociale Occupazione, ecc.).

Un sistema di contrattazione collettiva di qualità dovrebbe anche intercettare un fenomeno che sempre più si sta diffondendo negli ITS Academy: la nascita di corsi dedicati a nuove professionalità necessarie al sistema produttivo e per il *reskilling* e l'*upskilling* delle competenze dei lavoratori.

L'accordo quadro riconosce a ciascuna lavoratrice e a ciascun lavoratore il diritto a partecipare, in orario di lavoro, alle iniziative formative condivise con le organizzazioni sindacali o che l'impresa rende disponibili per migliorare le competenze dei lavoratori e delle lavoratrici.

Tale diritto sarà disciplinato dagli accordi interconfederali, dalla contrattazione collettiva nazionale, territoriale e aziendale, garantendo accesso equo e ampia fruizione a tutti i lavoratori e le lavoratrici.

La contrattazione collettiva di qualità promuove la trasparenza, la spendibilità e la portabilità delle competenze acquisite dai lavoratori e dalle lavoratrici e applica alla formazione aziendale e interaziendale il sistema nazionale di certificazione delle competenze.

In questo senso l'accordo quadro ritiene opportuno intraprendere iniziative volte a individuare, misurare e diffondere le migliori pratiche che costituiscono un modello cui orientare il sistema nel suo insieme, anche al fine di garantire la portabilità delle qualificazioni acquisite nella dimensione europea.

L'accordo quadro sostiene e condivide le iniziative istituzionali volte a rendere omogeneo e trasferibile il quadro delle competenze, superando le problematiche che derivano dalla frammentazione degli schemi regionali, a favore dell'adozione di standard nazionali.

In tal senso, la formazione continua, diventando un fattore "abilitante" sotto il profilo della crescita e mobilità professionale e territoriale, deve essere al centro di un'azione coordinata tra Istituzioni, parti sociali, fondi paritetici interprofessionali, enti bilaterali e stakeholders della formazione nella prospettiva di coniugare competitività e tutela dei diretti interessati (imprese e lavoratori) lungo le direttrici di sviluppo concertate a livello nazionale e comunitario.

L'accordo quadro istituisce una Commissione paritetica nazionale sulla formazione, che si riunisce con cadenza semestrale per verificare l'attuazione degli impegni in materia di formazione, l'utilizzo delle risorse dei fondi paritetici interprofessionali e l'andamento del confronto istituzionale.

Addendum al documento «INSERIRE TITOLO» del «INSERIRE DATA» Disposizioni per i settori dei servizi negli appalti pubblici

I settori economici contraddistinti da un'alta incidenza di appalti pubblici, sottoposti dunque alla disciplina del Decreto Legislativo n. 36/2023, si sono caratterizzati

per l'alta intensità di manodopera, di frammentazione e per una dispersività dell'organizzazione del lavoro.

A queste caratteristiche si assomma la mancanza di un meccanismo automatico ed efficace di revisione delle tariffe che ha aggravato sia la condizione dei lavoratori sia quella delle imprese che hanno dovuto far ricorso alla decurtazione del proprio patrimonio per onorare le disposizioni contrattuali, rendendo complesso il recupero salariale stabilito dagli aumenti contrattuali decretati dal Ministero del Lavoro con le Tabelle di costo del lavoro Nazionale così come previsto dall'articolo 41, comma 13 del Codice dei Contratti Pubblici. L'assenza del meccanismo di revisione dei prezzi ha, inevitabilmente, avuto conseguenze anche sui tavoli contrattuali dei rinnovi dei CCNL siglati dalle parti firmatarie legati a tali settori.

Ad oggi la revisione prezzi nei servizi è lasciata dal legislatore alla volontà delle parti generando quindi una pressoché nulla applicazione, stante la ritrosia delle stazioni d'appalto pubbliche di ogni ordine e grado a negoziare con la parte privata condizioni differenti da quelle stabilite in regolamento e gara d'appalto, frutto anche del rischio di contenzioso amministrativo e contabile sui singoli RUP.

Tale meccanismo mette a rischio la fondamentale e necessaria esigenza di conservazione dell'equilibrio economico dei contratti, previsto altresì all'art.9 del codice stesso, per tutta la durata dell'affidamento.

È quindi volontà comune delle parti firmatarie ribadire con forza al legislatore la piena applicazione di quanto

osservato, dal legislatore stesso, nella relazione di accompagnamento al codice degli appalti relativamente all'art. 221 e cioè, nella doverosa distinzione tra contratti di lavori e di servizi, la realizzazione di un meccanismo obbligatorio di revisione prezzi.

Nel rispetto dei principi enunciati dall'accordo, è impegno comune delle parti tener conto di tali aspetti in sede di contrattazione collettiva, nella definizione delle tempistiche e delle modalità in esso contemplate.

Le parti firmatarie si impegnano dunque ad attivare, unitariamente, ogni iniziativa utile per sollecitare governo e parlamento, stazioni appaltanti pubbliche e ANAC a dare piena attuazione ad un efficace e obbligatorio meccanismo di revisione dei prezzi negli appalti dei servizi, anche tramite il recepimento delle Linee Guida pubblicate dal MIT il 05 giugno 2026.

Letto Confermato Sottoscritto

Confindustria, Confcommercio, Confesercenti, Confapi, Confartigianato, CNA, Casartigiani, Claai, Confcooperative, Legacoop, Agci, Confetra e Confservizi

PRINCIPI SULLA MISURAZIONE DELLA RAPPRESENTANZA DATORIALE

1. Finalità dell'accordo e obiettivi condivisi

Le Parti valutano positivamente la scelta operata dal Legislatore di attribuire alla contrattazione collettiva "di qualità" un ruolo centrale nella disciplina di aspetti essenziali dei rapporti di lavoro, nella definizione dei trattamenti normativi ed economici adeguati da riconoscere ai lavoratori.

Giudicano altrettanto positiva la scelta di consentire l'accesso agli incentivi riconosciuti dalla fiscalità generale al rispetto delle tutele garantite dalla contrattazione di riferimento.

Dunque, le Parti, preso atto dell'attuale assetto normativo – alla luce delle più recenti novità introdotte dal D.L. "Primo Maggio" n. 62/2026 convertito, con modificazioni, con Legge n. 112 del 25 giugno 2026, e dal D. Lgs. n. 96/2026 in materia di trasparenza salariale – concordano nel ritenere che risulta fondamentale individuare criteri oggettivi ed affidabili per misurare la maggiore rappresentatività comparata datoriale.

Le Parti convengono, altresì, sulla necessità di definire tali criteri condivisi tenendo conto della tipologia e della natura giuridica delle imprese rappresentate.

A tal fine, le Parti condividono l'obiettivo di procedere a una corretta perimetrazione dei campi di applicazione

contrattuale, quale presupposto per individuare il contratto collettivo di riferimento sulla base del peso rappresentativo dei soggetti firmatari.

In tale prospettiva, in coerenza con il percorso di razionalizzazione avviato presso il Cnel, le Parti si impegnano ad evitare impropri ampliamenti dei perimetri contrattuali e ad istituire un Osservatorio con funzioni di monitoraggio e di regolazione delle eventuali sovrapposizioni contrattuali.

2. Criteri per la selezione dei soggetti datoriali comparativamente più rappresentativi, ai fini istituzionali

Le Parti ritengono che sia necessaria una selezione più trasparente e rigorosa delle parti sociali anche ai fini istituzionali, ossia per la partecipazione ai tavoli di confronto, consultazione e interlocuzione con le istituzioni e con gli altri enti competenti.

I criteri per la selezione ai fini istituzionali, sia delle organizzazioni datoriali che sindacali, devono basarsi su dati omogenei, certi e misurabili.

A tal fine, con riferimento alla selezione, ai fini istituzionali, delle organizzazioni datoriali dotate di effettiva rappresentatività, si individuano i seguenti tre criteri di natura "qualitativa":

- Il primo criterio riguarda la seniority dell'organizzazione, intesa come la sua presenza storica e continuativa nel sistema delle relazioni industriali. La

lunga esperienza negoziale costituisce un elemento rilevante, in quanto testimonia la stabilità dell'organizzazione e la sua capacità di operare nel tempo come interlocutore affidabile della contrattazione collettiva.

- Il secondo criterio riguarda la partecipazione dell'organizzazione a organismi di rappresentanza europea riconosciuti come parti nel dialogo sociale europeo nell'ambito dei lavori del Comitato economico e sociale europeo (CESE). Questo profilo assume particolare rilevanza in considerazione del ruolo crescente della normativa comunitaria nella regolazione del lavoro, rendendo significativo il collegamento dell'organizzazione con organismi di livello europeo.
- Il terzo criterio concerne la presenza nel proprio sistema di contrattazione collettiva, anche per effetto di delega al secondo livello, di istituti strutturati, volti a disciplinare e sostenere forme di welfare contrattuale, integrative rispetto al sistema pubblico di welfare, spettanti alla generalità dei dipendenti ed aventi valore economico (ad esempio, forme di previdenza complementare contrattuale, forme di assistenza sanitaria integrativa contrattuale, fondi per la formazione professionale, fondi per il sostegno al reddito). Tali strumenti rappresentano un indice della qualità dell'azione contrattuale svolta dall'organizzazione datoriale, che opera nell'ottica di assicurare il benessere dei lavoratori in maniera complementare al welfare pubblico.

A questi tre criteri "qualitativi" va necessariamente aggiunto un quarto criterio "quantitativo", fondato sul

numero di dipendenti che vedono regolato il proprio rapporto dalla contrattazione collettiva del settore rappresentato, tenendo anche in considerazione la tipologia di impresa e l'ampiezza dei settori produttivi di riferimento della Confederazione, qualora le tematiche trattate nei tavoli istituzionali abbiano natura trasversale.

3. Misurazione della maggiore rappresentatività comparata delle organizzazioni datoriali, ai fini della contrattazione

Fermi restando i tre criteri "qualitativi" di cui al paragrafo precedente, le Parti convengono altresì sulla necessità di concordare dei criteri oggettivi e quantitativi anche per misurare la rappresentatività delle associazioni datoriali ai fini contrattuali, in ciascun settore produttivo, tenendo conto della tipologia e della natura giuridica dell'impresa, in coerenza con quanto stabilito dal decreto-legge n. 62/2026, conv., con mod., L. 112/2026, che impone di individuare il TEC del CCNL di riferimento.

Le parti intendono riaffermare il principio di libertà sindacale e, pertanto, stante la mancata attuazione dell'articolo 39 della Costituzione si danno atto che l'individuazione del contratto collettivo da prendere a riferimento per la determinazione del TEC non comporta obbligo di applicazione generalizzata (erga omnes).

Convengono altresì, che l'applicazione integrale di un diverso contratto collettivo di settore che, tuttavia, garantisca ai lavoratori un trattamento economico e

normativo uguale a quello del contratto collettivo di riferimento dia diritto di accedere a tutti i benefici di legge.

Dunque, al fine di individuare il contratto collettivo di riferimento, le Parti:

- concordano che l'individuazione del TEC da prendere come riferimento deve tener conto della tipologia e della natura giuridica dell'impresa;
- concordano che l'unico criterio universale quantitativo oggettivo che consente di misurare – in maniera certa e omogenea – la rappresentatività dei soggetti dal lato datoriale che sottoscrivono un determinato contratto collettivo è quello preso in considerazione dal Cnel e, quindi, quello della diffusione del contratto tra i lavoratori del settore, distinguendo per tipologia e natura giuridica dell'impresa;
- daranno corso ad un successivo confronto per verificare la possibilità di acquisire – sempre in maniera certa e omogenea – i dati relativi alla consistenza associativa, da valutare in relazione al dato della diffusione del contratto;
- confermano la volontà di finalizzare il lavoro di verifica e razionalizzazione dei perimetri contrattuali e relativa "trasposizione" in lista di codici ATECO, in coerenza con le finalità perseguite dalla riforma dell'archivio contratti presso il Cnel, in corso di sperimentazione;
- al contempo, confermano l'impegno a verificare che, nei rispettivi contratti collettivi nazionali, non si dia corso ad impropri allargamenti dei perimetri di

applicazione e, quindi, ci si attenga il più strettamente possibile al rispetto dei perimetri tradizionalmente definiti;
- convengono che, fermo il diritto di determinare liberamente le politiche associative di ogni organizzazione di rappresentanza, costituisce una palese violazione dei principi e delle finalità del presente accordo includere nell'ambito di applicazione di un CCNL settori o attività che non siano effettivamente rappresentati dai soggetti stipulanti;
- si impegnano a costituire un Organismo che possa svolgere un'opera di monitoraggio e segnalazione di eventuali comportamenti non conformi circa il rispetto di quanto appena concordato.

Date queste premesse, le Parti convengono che, nella misura in cui la contrattazione collettiva rispetterà rigorosamente il perimetro della tipologia di impresa, le organizzazioni datoriali e sindacali che risulteranno dotate di maggiore rappresentatività comparata nel settore di riferimento potranno, di comune accordo, individuare ulteriori criteri di misurazione della rappresentanza che rendano il dato ancor più effettivo.

Il presente accordo è aperto alla sottoscrizione delle organizzazioni datoriali che, condividendone le finalità, accettano l'integrale applicazione dei suoi contenuti, e intendono rispettarne le previsioni ivi contenute.

Roma, 10 luglio 2026

AGCI, ANIA, Casartigiani, CLAAI, CNA, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Confetra, Confindustria, Legacoop

PROPOSTE PER UN ACCORDO-QUADRO

CGIL, CISL, UIL condividono la necessità di intervenire sui temi relativi al modello contrattuale, alla crescita dei salari, alla rappresentanza sindacale e datoriale e la sua certificazione. Questo al fine di rendere certe le procedure negoziali della contrattazione collettiva e per il riconoscimento delle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale, tramite la misurazione certificata degli iscritti e dei voti espressi dalle lavoratrici e dai lavoratori, anche ai fini del contrasto e del superamento dei fenomeni di *dumping* presenti nell'attuale sistema contrattuale sotto forma di "contratti pirata".

Tutto ciò deve trovare realizzazione attraverso un Accordo quadro tra CGIL, CISL, UIL e le associazioni datoriali dei diversi ambiti settoriali e natura di impresa, nel settore privato, che individui le regole generali in maniera coordinata e omogenea, a cui faranno seguito specifici accordi interconfederali di ambito, su materie ad essi demandate, al fine di cogliere peculiarità e caratteristiche dei settori.

Un nuovo accordo quadro tra tutte le parti sociali che integri e/o sostituisca le corrispondenti parti dei precedenti accordi interconfederali in materia, si articola attorno ad alcuni assi capaci di rafforzare il sistema delle relazioni industriali, aggiornando il modello contrattuale e generalizzando i criteri di rappresentanza, di

validazione democratica e partecipata delle piattaforme e degli accordi sindacali e della conseguente efficacia generale dei contratti collettivi così stipulati.

1. Assetti contrattuali

È necessario rafforzare il modello di relazioni industriali e l'autonoma regolazione delle parti sociali in materia di assetti contrattuali e della rappresentanza.

L'impianto del sistema contrattuale è fondato su due livelli di contrattazione: nazionale e decentrata (aziendale e/o di gruppo, territoriale e/o di sito e/o di filiera/distretto).

Il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, in modo certificato sul piano nazionale, assolve la funzione di fonte di regolazione dei rapporti di lavoro, di definizione e di garanzia dei trattamenti economici e normativi per tutte le lavoratrici e tutti i lavoratori del settore, ovunque impiegati, sul territorio nazionale.

La crescita delle retribuzioni a livello nazionale dovrà essere adeguata al reale recupero e incremento del potere di acquisto, anche conseguente alle trasformazioni dei prodotti e dei processi, ecologiche, dell'introduzione delle tecnologie digitali, delle conseguenti innovazioni organizzative e professionali, dalle dinamiche macroeconomiche e degli andamenti specifici di settore.

La contrattazione decentrata (aziendale e/o di gruppo, territoriale e/o di sito e/o di filiera/distretto),

regolamentata dai CCNL, si articolerà e si dovrà significativamente estendere per dare risposte in relazione alle caratteristiche e alle specificità dell'azienda o del territorio.

Promuovere la contrattazione decentrata significa, infatti, coniugare la crescita della capacità competitiva e della produttività di sistema con la negoziazione di nuovi modelli organizzativi del lavoro, capaci di migliorare le condizioni lavorative, di salute e sicurezza, formative e professionali. Accrescendo, così, la qualità del lavoro, la stabilità dell'occupazione, nonché l'ulteriore aumento delle retribuzioni.

Inoltre, le parti ritengono necessario individuare, attraverso l'Accordo Quadro, i contenuti del trattamento economico complessivo (TEC), che dovranno essere recepiti e specificati dai CCNL.

Definizione di trattamenti economici minimi, TEM, e complessivi, TEC

Il TEM (Trattamento Economico Minimo) è composto dai minimi tabellari, indennità di contingenza, scatti di anzianità, EDR e altri elementi economici fissi e continuativi definiti dai CCNL.

La variazione dei valori del TEM avverrà – secondo le regole condivise per norma e per prassi nei singoli CCNL – avendo a riferimento l'indice IPCA NEI come calcolato dall'Istat. Inoltre, il CCNL in ragione dei processi di trasformazione tecnologica, di innovazione

organizzativa e professionale, degli andamenti specifici di settore potrà modificare il valore del TEM.

Il TEC (Trattamento Economico Complessivo) sarà costituito dal TEM così come definito dall'accordo quadro e dai CCNL; mensilità aggiuntive, altre indennità previste e riconosciute dai CCNL, riduzioni di orario di lavoro; elementi di welfare, a carico del datore di lavoro, che siano universali, esigibili ed economicamente quantificabili previsti dalla contrattazione collettiva nazionale comparativamente più rappresentativa.

Le differenze tra contratti devono essere accertate attraverso il confronto delle singole componenti retributive che concorrono alla determinazione del trattamento economico complessivo, tenendo conto della natura, delle funzioni, dei profili e del valore economico di ciascun istituto, secondo un criterio di comparazione analitica e non meramente compensativa o per saldo finale.

Durata dei CCNL

I contratti avranno durata triennale o quadriennale con meccanismi che garantiscano il recupero del potere di acquisto delle retribuzioni rapportato all'indice IPCA NEI, con verifica annuale per la parte economica da svolgersi nel mese di giugno di ogni anno e comunque fatte salve clausole di miglior favore.

In caso di ritardo nel rinnovo del CCNL la verifica annuale e il relativo adeguamento della parte economica continueranno ad agire in regime di ultrattività.

2. Rappresentanza

La misurazione e certificazione della rappresentanza costituisce elemento essenziale per la certezza dei soggetti negoziali, del contrasto al *dumping* contrattuale, ai fini degli appalti pubblici e privati e del riconoscimento di tutti gli incentivi pubblici.

È fondamentale portare a concreto compimento gli accordi interconfederali siglati in materia, anche attraverso il loro aggiornamento normativo e l'implementazione procedurale, in particolare nei rapporti con INPS, INL e Ministero del Lavoro.

Sul versante sindacale, il sistema è fondato sulla combinazione tra dato associativo e consenso elettorale, cioè iscritti e dati elettorali (voti espressi) nelle elezioni per le rappresentanze sindacali, come previsto nelle convenzioni INPS-INL, con l'obiettivo di rendere più solido e trasparente il criterio di misurazione della rappresentatività. Accordi interconfederali sottoscritti da CGIL CISL UIL afferenti a diversi ambiti datoriali potranno individuare ulteriori criteri al fine di cogliere le diverse peculiarità, sempre nell'ambito di misurazione di iscritti e voti. Devono essere individuati criteri aperti affinché possano concorrere anche sigle diverse da CGIL CISL UIL in parte già aderenti agli accordi interconfederali a suo tempo definiti.

CGIL CISL UIL si impegnano a individuare, negli specifici accordi interconfederali, strumenti volti a favorire la diffusione della rappresentanza nei luoghi di lavoro,

estendendo le elezioni delle RSU anche nelle realtà di minori dimensioni, superando gli ostacoli che ne hanno limitato la costituzione.

In questo percorso, le Parti introdurranno meccanismi che consentano l'elezione delle RSU anche su iniziativa dei lavoratori.

Sul lato datoriale andranno definiti criteri di rappresentanza tra tutte le associazioni, sulla base di dati omogenei, certi e misurabili.

Inoltre, è necessario definire regole comuni negli Accordi Interconfederali di ambito sui seguenti punti:

- obbligatorietà della comunicazione da parte delle imprese nel modello UNIEMENS delle deleghe di iscrizione alle OOSS, attraverso un obbligo da porre nei CCNL, mediante procedura amministrativa vincolante da parte dell'INPS. In caso di mancata comunicazione o mancato riconoscimento delle deleghe da parte del datore di lavoro verrà previsto un sistema regolamentare;
- regolamentazione del livello di contrattazione e di rappresentanza aziendale e/o territoriale;
- previsione del diritto delle OOSS, in caso di comunicazione parziale o omessa da parte delle imprese, di verificare la corretta comunicazione delle deleghe di iscrizione al soggetto individuato dalle parti;
- regolamentazione delle controversie dovute all'applicazione del testo unico relativamente all'elezione delle RSU.

L'accordo quadro dovrà disciplinare modalità condivise di deposito dei contratti. In tale prospettiva tutti i CCNL dovranno indicare il proprio campo di applicazione e la corrispondenza con i codici ATECO di riferimento, condividendolo con i firmatari dell'Accordo Quadro di parte sindacale e datoriale.

3. Formazione

Un ulteriore capitolo dell'accordo riguarda la formazione, intesa come leva strategica per la competitività e la qualità del lavoro. L'obiettivo è definire una governance condivisa delle politiche formative, rafforzando i fondi interprofessionali, collegando maggiormente la formazione continua ai processi di innovazione e trasformazione digitale e dando maggiore forza alla contrattazione collettiva in materia. Inoltre, va rafforzato il ruolo della formazione nei percorsi d'ingresso, di riqualificazione, di ricollocazione dei disoccupati e di transizione dei lavoratori e delle lavoratrici da posto di lavoro a posto di lavoro (Politiche attive).

È necessario affermare un vero diritto universale alla formazione sancendone anche la portabilità tra i diversi settori (anche grazie alla normativa IVC – Individuazione, Validazione, Certificazione delle competenze in contesti formali, non formali e informali).

In tal senso i lavoratori e le lavoratrici, occupati e non occupati, hanno diritto di proseguire i percorsi di formazione per tutto l'arco della vita, per accrescere

conoscenze, competenze tecniche, specialistiche e trasversali.

Ogni lavoratore e lavoratrice occupato deve avere diritto a un monte ore di formazione continua in orario di lavoro non inferiore a 40 ore per anno.

4. Salute e sicurezza

Grande rilievo assume il tema della salute e sicurezza sul lavoro. In questo ambito l'accordo deve prevedere l'espansione dell'elezione delle RLS in attuazione del D.Lgs. 81/2008; la concreta messa in pratica degli RLS e RLS di sito; una piena attuazione e valorizzazione della pariteticità, degli RLST, della formazione prevenzionale e del ruolo delle parti sociali nella diffusione della cultura della sicurezza, soprattutto negli appalti e nelle filiere.

5. Partecipazione

La digitalizzazione, l'intelligenza artificiale e la robotica stanno trasformando rapidamente e profondamente il nostro mondo. Per mettere al centro la persona, il lavoro di qualità e la stabilità occupazionale servono nuovi strumenti di democrazia industriale, democrazia economica, sedi negoziali e di confronto preventivo.

L'accordo quadro deve valorizzare il ruolo e l'estensione della contrattazione collettiva anche quale sede privilegiata di regolazione e sviluppo degli strumenti

partecipativi, attraverso esperienze di partecipazione organizzativa, gestionale, economica e consultiva, fondate sulla codeterminazione dei lavoratori e delle lavoratrici e delle loro rappresentanze in forma preventiva ai processi decisionali delle imprese.

Roma, 17 giugno 2026

Cgil Cisl Uil

NOTIZIE SUGLI AUTORI

Francesco Alifano	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. ADAPT Senior Fellow
Adriana Amato	ADAPT Junior Fellow
Ilaria Armaroli	Ricercatrice ADAPT Senior Fellow
Simona Bilancia	Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena
Matteo Colombo	Presidente Fondazione ADAPT
Michele Dalla Sega	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. ADAPT Senior Fellow
Giorgio Impellizzieri	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. ADAPT Senior Fellow
Emmanuele Massagli	Presidente di Fondazione Ezio Tarantelli. ADAPT Senior Fellow
Marco Menegotto	Ricercatore ADAPT Senior Fellow. Amministratore ADAPT Servizi
Francesco Nespoli	Professore associato di Sociologia dei processi culturali e

	comunicativi, Università di Roma LUMSA. ADAPT Senior Fellow
Giovanni Piglialarmi	Ricercatore a tempo determinato in tenure track eCampus. ADAPT Senior Fellow
Anna Saioni	Scuola di dottorato in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena
Francesco Seghezzi	Presidente Associazione ADAPT
Silvia Spattini	Ricercatrice ADAPT Senior Fellow
Michele Tiraboschi	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. Coordinatore scientifico ADAPT

Consegnato dagli autori
alla redazione di ADAPT University Press
nel mese di novembre 2026