



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO

Scuola di Alta formazione Dottorale

Corso di Dottorato in “Formazione della Persona e Mercato del Lavoro”

Ciclo XXIX

Settore scientifico disciplinare IUS 07

**Rappresentanza e contrattazione nel settore della  
ristorazione collettiva ed organizzata**

Supervisore:

Chiar.mo Prof. Michele Tiraboschi

Tesi di Dottorato

Pietro Rizzi

Matricola n. 1031651

Anno Accademico 2015/16

## INDICE

INTRODUZIONE.....	4
NOTA METODOLOGICA.....	7

### I CAPITOLO

#### EVOLUZIONE STORICA DELLA RAPPRESENTANZA

##### NEL SETTORE DELLA RISTORAZIONE COLLETTIVA

1.	INTRODUZIONE .....	10
1.1.	DEFINIZIONE DEL SETTORE DELLA RISTORAZIONE COLLETTIVA .....	12
1.1.1.	L'ATTIVITÀ DELLE IMPRESE DELLA RISTORAZIONE COLLETTIVA.....	14
1.1.2.	I NUMERI DELLA RISTORAZIONE COLLETTIVA.....	15
1.1.3.	RISTORAZIONE SCOLASTICA .....	18
1.1.4.	RISTORAZIONE SANITARIA .....	19
1.1.5.	RISTORAZIONE AZIENDALE E ALTRE TIPOLOGIE DI RISTORAZIONE .....	21
1.2.	LA NASCITA DELLE IMPRESE DI RISTORAZIONE COLLETTIVA.....	23
1.3.	ALLE ORIGINI DELL'ASSOCIAZIONE IMPRENDITORIALE.....	25
1.4.	LA CONSAPEVOLEZZA DI IDENTITÀ E COMUNI ESIGENZE .....	26
1.5.	LA NASCITA DELL'ANGEM.....	28
1.6.	LE RELAZIONI ENDOASSOCIATIVE ANGEM – FIPE.....	30
1.6.1.	L'ARTICOLAZIONE DEGLI ASSETTI CONTRATTUALI COME PRIMA FRATTURA.....	34
1.7.	LA FRATTURA DEFINITIVA ANGEM-FIPE .....	36
1.8.	LA NASCITA DI ORICON: UN DIVERSO MODO DI FARE ASSOCIAZIONISMO .....	40

### II CAPITOLO

#### GLI ASSETTI CONTRATTUALI NELLA RISTORAZIONE COLLETTIVA:

##### DAL TURISMO ALL'AUTONOMIA NEGOZIALE

1.	INTRODUZIONE E METODOLOGIA .....	42
1.1.	EVOLUZIONE E STRUTTURA DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NEL SETTORE DELLA RISTORAZIONE COLLETTIVA.....	44
1.2.	IL CONTRATTO COLLETTIVO NAZIONALE DI LAVORO PER I DIPENDENTI DA AZIENDE DEL SETTORE TURISMO 2010 .....	63
1.2.1.	VALIDITÀ, SFERA DI APPLICAZIONE, DECORRENZA E DURATA .....	68
1.2.2.	SECONDO LIVELLO DI CONTRATTAZIONE.....	70
1.2.3.	ENTE BILATERALE TURISMO E POSIZIONE ANGEM RISPETTO AD ESSO .....	73
1.2.4.	LAVORO A TEMPO PARZIALE .....	77
1.2.5.	ORARIO DI LAVORO E FLESSIBILITÀ .....	80
1.2.6.	TRATTAMENTO ECONOMICO .....	86
1.2.7.	MALATTIA.....	87
1.2.8.	NORME PER LA RISTORAZIONE COLLETTIVA.....	89
2.	CCNL RISTORAZIONE COLLETTIVA .....	93
2.1.	PIATTAFORMA SINDACALE .....	98
2.2.	PROPOSTA IMPRENDITORIALE.....	102
2.3.	TAVOLO NEGOZIALE ANGEM – SINDACATI .....	111

### III CAPITOLO

#### ANALISI DELLE DETERMINANTI DEL NUOVO ASSETTO DELLA RAPPRESENTANZA NELLA RISTORAZIONE COLLETTIVA

1.	DETERMINANTI STORICO-ISTITUZIONALI.....	128
1.1.	I SERVIZI OFFERTI DALL'ASSOCIAZIONE IMPRENDITORIALE ANGEM.....	131
2.	DETERMINANTI TECNICO-GIURIDICHE.....	134

2.1.	CAMBIO DI APPALTO E CLAUSOLE SOCIALI.....	137
2.2.	IL <i>JOBS ACT</i> ED IL CAMBIO DI APPALTO .....	143
2.3.	LO SCIOPERO NEL SETTORE E LA QUALIFICA DI SERVIZIO PUBBLICO ESSENZIALE.....	145
2.4.	I BANDI DI GARA ED IL NUOVO CODICE APPALTI.....	148
3.	DETERMINANTI ECONOMICHE E STATO DEL SETTORE .....	151
3.1.	QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE .....	154
3.2.	RATING DI LEGALITÀ E RATING DI IMPRESA .....	156
3.3.	CONTRIBUTO NASPI E CAMBIO DI APPALTO.....	159
3.4.	OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA E AL MINIMO RIBASSO.....	162
4.	LE PROSPETTIVE FUTURE PER ANGEM .....	165
<b>CONCLUSIONI.....</b>		<b>170</b>
<b>LITERATURE REVIEW</b>		
1.	INTRODUZIONE .....	173
1.1.	ASSETTI ISTITUZIONALI .....	176
1.1.1.	INTRODUZIONE E DEFINIZIONE DEL SETTORE DELLA RISTORAZIONE COLLETTIVA .....	176
1.1.2.	ALLE ORIGINI DELLA NASCITA DELL'ANGEM.....	182
1.1.3.	LE RELAZIONI ENDOASSOCIATIVE ANGEM-FIPE.....	184
1.1.4.	L'USCITA DELL'ANGEM DALLA FIPE E DAL CCNL TURISMO 2010.....	186
1.1.5.	LE RECENTI VICENDE SUL CCNL TURISMO E SUL TAVOLO ANGEM.....	190
1.2.	ASSETTI CONTRATTUALI.....	192
1.2.1.	EVOLUZIONE DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NEL SETTORE DELLA RISTORAZIONE ..	192
2.	ANALISI DELLE DETERMINANTI.....	197
2.1.	DETERMINANTI STORICO-ISTITUZIONALI.....	197
2.2.	DETERMINANTI TECNICO-GIURIDICHE.....	200
2.3.	DETERMINANTI ECONOMICHE .....	204
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>		<b>208</b>

## INTRODUZIONE

La presente tesi di dottorato di ricerca ha come oggetto la ristorazione collettiva intesa come settore merceologico. Risulta tuttavia necessario verificare l'assunto che essa possa essere definita settore merceologico a sé stante. Pur essendo attualmente considerata tale nell'immaginario collettivo, risulta opportuno, ai fini della ricerca, valutarne l'effettiva esistenza autonoma anche rispetto a settori riconosciuti unanimemente, quale quello della ristorazione tradizionale, o in genere dei pubblici esercizi, all'interno dei quali era collocabile – almeno in considerazione della contrattualistica – fino a tempi recenti, se non addirittura sino ai giorni presenti.

Le metodologie prescelte per l'eventuale dimostrazione di tale tesi saranno varie. Innanzitutto nel primo capitolo si utilizzerà il metodo storiografico per comprendere il percorso autonomo della ristorazione collettiva rispetto a settori considerati affini, con l'obiettivo non limitato ad affermare l'esistenza o meno di un comparto autonomo, quanto piuttosto a cercare di delineare una crescita settoriale che ha probabilmente attraversato momenti caratterizzati da diverse peculiarità, degne certamente di analisi. In secondo luogo si utilizzerà il metodo del caso deviante, consistente nel cercare di comparare il settore della ristorazione collettiva con altri affini, sottolineando le eventuali similitudini, ma in particolar modo le eventuali differenze, espresse le quali potrà risultare maggiormente chiaro l'eventuale non assimilabilità tra i due o più comparti. Si tenterà successivamente di svolgere un'analisi quanto più possibile quantitativa del settore, con l'obiettivo di poterlo rappresentare in termini statistici: tale analisi risulterà di particolare difficoltà per la scarsità di dati specifici per il settore. A tal fine verrà scelto l'utilizzo di dati a disposizione, o in via di definizione, dell'Associazione imprenditoriale Angem, fino ad oggi inediti. Indubbia la necessità di svolgere, a completamento degli approcci sopra anticipati, un'analisi qualitativa che sia in grado di porre a sistema i risultati ottenuti e le considerazioni effettuate.

Saranno oggetto di trattazione nel secondo capitolo gli assetti contrattuali per il settore, che proprio in questi ultimi anni stanno vivendo un completo stravolgimento. L'analisi prenderà avvio dall'evoluzione e dalla struttura della contrattazione settoriale in seno al Contratto Turismo; dagli anni '70 la ristorazione collettiva viene identificata quale sotto-settore con un alto grado di autonomia all'interno dei pubblici esercizi,

facenti anch'essi parte del mondo del Turismo. Sarà dunque necessario prendere in esame da un lato l'intero testo contrattuale così come sviluppatosi negli anni, e dall'altro le specificità all'interno del testo riguardanti la ristorazione collettiva, intesa come soggetto meritorio di specifiche normazioni e/o deroghe rispetto alla parte generale.

Il Contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti da aziende del settore Turismo del 20 febbraio 2010 sarà oggetto di specifica trattazione per comprendere le specifiche declinazioni degli istituti e per eventualmente valutarne la rilevanza rispetto alle esigenze del settore. In particolare si analizzeranno la validità, sfera di applicazione, decorrenza e durata, il secondo livello di contrattazione, l'Ente Bilaterale Turismo, il lavoro a tempo parziale, l'orario di lavoro e la flessibilità, il trattamento economico, la malattia e, da ultimo, le norme specifiche per il settore.

A seguito di tale analisi si presenterà il recesso nel 2012 dell'Angem dalla Fipe, all'interno della quale si collocava sin dalla sua creazione nel 1973, e la successiva disdetta del Contratto collettivo Turismo del 2010 – poi ritirata – alla quale seguì la rivendicazione di un proprio testo contrattuale specifico. Tali rivendicazioni non furono immediatamente riconosciute come valide da parte delle organizzazioni sindacali, ma permisero, a seguito di una trattativa durata un biennio, di istituire un tavolo per la definizione di un contratto specifico per la ristorazione collettiva agli inizi del 2014. Si presenteranno le posizioni sindacali, peraltro molto simili a quelle mantenute sul tavolo per addivenire al rinnovo del Contratto Turismo, e le posizioni imprenditoriali inizialmente molto diverse rispetto a quelle assunte da altre associazioni imprenditoriali in settori affini.

La definizione di un contratto, probabile in un futuro non tanto remoto, potrebbe dunque rappresentare il definitivo riconoscimento di un comparto che mai ha avuto un proprio testo specifico.

Nel terzo capitolo si presenteranno le determinanti del nuovo assetto della rappresentanza nella ristorazione collettiva, suddivise in tre categorie: storico-istituzionali, giuridiche ed economiche. L'analisi di tali determinanti risulterà fondamentale per comprendere se, al di fuori di un percorso storico specifico e della tipologia di imprese diverse rispetto a quelle dei pubblici esercizi, vi sia una reale necessità che spinga le aziende del settore a ricercare una propria autonoma

rappresentanza. Sarà trattato il ruolo dell'associazione imprenditoriale Angem nell'erogare servizi specifici e diversi rispetto a quelle precedentemente forniti dalla Fipe, ed in certa misura non soddisfacenti proprio poiché non rivolti a soddisfare le esigenze del settore; si sottolineeranno alcuni istituti o situazioni giuridiche peculiari per le imprese settoriali alle quali solo l'azione di un'Associazione imprenditoriale con completa autonomia di rappresentanza avrebbe permesso di monitorare ed eventualmente tentare, attraverso le opportune azioni, di declinare in termini soddisfacenti: cambio di appalto, clausola sociale, sciopero e la qualifica del settore quale servizio pubblico essenziale, bandi di gara d'appalto e Codice appalti ne sono alcuni esempi.

La qualificazione delle imprese, il rating di legalità e d'impresa, il contributo NASpI, l'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto all'offerta al massimo ribasso hanno tutte un sensibile impatto economico che sarà oggetto di trattazione specifica al fine di comprendere se tali elementi siano comuni a tutti i settori, oppure se rappresentino peculiarità categorizzabili quali determinanti economiche per il comparto.

Al termine della trattazione si presenteranno le opportune conclusioni, che cercheranno di dare una risposta ai quesiti sopra esposti e tenteranno di esprimere un bilancio rispetto alla presentazione fin lì svolta. Sarà anche il contesto nel quale valutare le prospettive future per il settore e considerare l'opportunità di aggiungere, al concetto di "collettivo", inteso come servizio di ristorazione rivolto a comunità ben specificate, spesso svolto all'interno del contesto giuridico dell'appalto, anche quello di "organizzato", che non solo non si riferisca a comunità predeterminate e che anzi abbia come caratteristica di essere rivolto alla generalità degli utenti, ma che inoltre sia esplicito in un ambito *business to consumer*, o al massimo nel contesto giuridico della concessione.

Chiuderà la tesi la *literature review* che tenterà, seguendo l'ordine logico prescelto, di presentare la letteratura di riferimento rispetto agli argomenti trattati e le diverse posizioni assunte.

## NOTA METODOLOGICA

Come già anticipato *nell'Introduzione* per la stesura della tesi dottorale è stato inizialmente scelto di svolgere l'analisi dei testi di riferimento riguardanti il settore della ristorazione collettiva, ed in specifico il sistema della rappresentanza delle imprese che in esso operano: il risultato di tale lavoro è stato inserito, per rendere maggiormente agevole la lettura senza continui rimandi alle note, all'interno della parte finale, definita *Literature Review*.

Nello specifico la prima sezione di questa parte prende le mosse dalla disamina dei testi che hanno fornito una definizione del settore, per poi ricostruire, seguendo un approccio cronologico, la letteratura sull'evoluzione che la ristorazione collettiva, dal punto di vista istituzionale, ha avuto nel corso degli anni. In tale analisi viene enfatizzato il ruolo di alcuni attori che del settore hanno, in molteplici forme e secondo diversi indirizzi, detenuto la rappresentanza: dapprima la Federazione Italiana dei Pubblici Esercizi, ed in seguito l'Angem, l'associazione imprenditoriale della ristorazione collettiva e servizi vari.

Nell'analisi della letteratura di riferimento, principalmente italiana, si è innanzitutto scelto di concentrarsi su testi che fossero in grado di descrivere in maniera dettagliata che cosa si intenda per ristorazione collettiva, al di là di quelli che possono essere gli elementi particolari di cui poi, ovviamente, è opportuno fare una valutazione specifica. Si è scelto altresì, quando possibile, di risalire direttamente ai documenti originali, alcuni pubblici altri riservati, per analizzare alla fonte quanto di rilievo alla trattazione.

Proprio per avere un approccio metodologicamente organizzato alle analisi di cui sopra si è scelto di ricostruire la documentazione che ha contraddistinto, in modo principale, le relazioni tra associazioni imprenditoriali o tra associazioni imprenditoriali ed organizzazioni sindacali.

Nella seconda parte della *Literature review* si è optato per una analisi della letteratura su base tematica, riguardante le diverse e specifiche caratteristiche del settore e, più precisamente, gli elementi alla base della rappresentanza nella ristorazione collettiva. Questo approccio ha il duplice vantaggio da un lato di permettere una precisa comprensione degli eventi caratterizzanti l'evoluzione del settore, dando la possibilità di ricostruire a partire dall'analisi delle fonti secondarie i molteplici cambiamenti

interventuti nella relativamente breve storia del comparto. Dall'altro lato però sono stati presi in considerazione gli elementi caratterizzanti, sotto un profilo storico-istituzionale, tecnico-giuridico ed economico, che permettono di fornire un'interpretazione spesso non univoca concernente la pretesa delle imprese di considerarsi totalmente estranee rispetto al settore turismo nel quale sono state inglobate per svariati decenni.

Entrando nel merito stesso della trattazione si è scelto, a partire dal primo capitolo, di utilizzare il c.d. "studio del caso", un metodo di ricerca che si pone come obiettivo l'analisi concettuale del fenomeno, rappresentato in questo contesto dalla ristorazione collettiva che assume l'aspetto di "caso deviante" rispetto ad ogni forma di ristorazione tradizionale. A supporto della trattazione è stato quindi scelto di presentare dati quantitativi frutto dell'analisi del settore condotta dal Centro Studi della Ristorazione Collettiva (CESTRIC). I dati quantitativi presentati hanno l'obiettivo di completare l'analisi qualitativa rendendo il quadro esposto il più esauriente possibile e basato, appunto, anche su dati oggettivi.

È stato scelto l'utilizzo del metodo storiografico, che andrà a completare e suffragare la trattazione utilizzando la dimensione temporale: la riflessione sul background viene infatti ritenuta fondamentale. Si ripercorrerà gli eventi e le evoluzioni caratterizzanti la ristorazione collettiva e si tenterà di presentare il settore da un punto di vista cronologico, a partire dalle forme embrionali sino allo sviluppo di quello che si ipotizza in questa fase essere un settore ben specifico e comunemente riconosciuto. Attraverso la disamina dell'evoluzione si introdurrà il concetto di sotto-aree della ristorazione collettiva, formatesi nel tempo in base alla tipologia di persone verso la quale era rivolto il servizio, e che hanno sviluppato tratti distintivi che meritano trattazione spesso autonoma.

Sempre utilizzando la dimensione temporale sarà quindi Angem, l'associazione di categoria frutto di tale considerazioni, ad essere oggetto di trattazione sia in merito ai compiti che le imprese le hanno affidato, sia in merito agli obiettivi tradizionali di un'associazione imprenditoriale sia in merito alle politiche portate avanti negli anni, a lungo nel contesto della Confederazione di riferimento, la Confcommercio, e della Federazione Italiana dei Pubblici Esercizi.

Nel secondo capitolo, col fine di analizzare gli assetti contrattuali nella ristorazione collettiva, si prediligerà l'utilizzo del metodo storiografico per presentare



l'evoluzione della contrattazione collettiva di settore a partire dal primo Contratto del settore Turismo del 1979 e fino al Contratto attualmente adottato dalle imprese, quello Turismo del 20 febbraio 2010.

La scelta metodologica sarà quella di prendere avvio, dopo una veloce presentazione di quali fossero gli assetti contrattuali nel settore dal primo dopo guerra alla fine degli anni '70, dalla disamina del Contratto collettivo Turismo del 1979. Ciò si spiega poiché solo in tal modo sarà possibile identificare uno strumento che, nonostante i numerosi cambiamenti derivanti dagli svariati rinnovi contrattuali, sia stato in grado di introdurre una cornice regolatoria per un settore che dal 1979 fino al 2010 è stato identificato come "Turismo".

Si continuerà con l'analisi del Contratto attualmente vigente, che sarà in seguito oggetto di analisi qualitativa e verranno presi in considerazione, in dettaglio, tutti gli istituti in esso previsti con l'obiettivo di far emergere, in maniera ragionata, i punti di forza e di debolezza alla luce dell'ormai lunga vigenza.

Si proseguirà, nella seconda parte del secondo capitolo, con un focus specifico sulla contrattazione nazionale successiva sia all'uscita dell'Associazione imprenditoriale Angem dalla Federazione Italiana dei Pubblici Esercizi, sia alla scadenza del Contratto Turismo del 2010.

La presentazione della cronistoria, seguendo sempre un metodo cronologico ragionato, sarà alternato dalla disamina della piattaforma sindacale da parte dei rappresentanti dei lavoratori, e della proposte contrattuali dell'Associazione imprenditoriale.

Nella terzo capitolo si opererà per un'analisi qualitativa delle diverse e specifiche caratteristiche del settore e, più precisamente, degli elementi alla base della rappresentanza nella ristorazione collettiva. Questo approccio avrà il duplice vantaggio da un lato di permettere una precisa comprensione degli eventi caratterizzanti l'evoluzione del settore, dando la possibilità di ricostruire a partire dall'analisi delle fonti secondarie i molteplici cambiamenti intervenuti nella relativamente breve storia del comparto. Dall'altro lato però verranno presi in considerazione gli elementi caratterizzanti del settore, sotto un profilo storico-istituzionale, tecnico-giuridico ed economico.

## I CAPITOLO

### **Evoluzione storica della rappresentanza nel settore della ristorazione collettiva**

*Sommario:* 1. Introduzione; 1.1. Definizione del settore della ristorazione collettiva; 1.1.1. L'attività delle imprese della ristorazione collettiva; 1.1.2. I numeri della ristorazione collettiva; 1.1.3. Ristorazione scolastica; 1.1.4. Ristorazione sanitaria; 1.1.5. Ristorazione aziendale e altre tipologie di ristorazione; 1.2. La nascita delle imprese di ristorazione collettiva; 1.3. Alle origini dell'Associazione imprenditoriale; 1.4. La consapevolezza di identità e comuni esigenze; 1.5. La nascita dell'Angem; 1.6. Le relazioni endoassociative Angem – Fipe; 1.6.1. L'articolazione degli assetti contrattuali come prima frattura; 1.7. La frattura definitiva Angem-FIPE; 1.8. La nascita di Oricon, un diverso modo di fare associazionismo.

#### **1. Introduzione**

Il presente capitolo, al pari dell'intera tesi, si sviluppa attorno all'assunto per cui la ristorazione collettiva ed organizzata (d'ora in poi solo ristorazione collettiva) possa essere identificata e studiata come settore a sé stante. Ciò, anche se ormai comunemente riconosciuto (LR, § 1.1), sarà dimostrato innanzitutto attraverso l'utilizzo dello "studio del caso", un metodo di ricerca che si pone come obiettivo l'analisi concettuale del fenomeno, rappresentato in questo contesto dalla ristorazione collettiva che assume l'aspetto di "caso deviante" rispetto ad ogni forma di ristorazione tradizionale. In particolar modo, saranno oggetto di analisi il contesto particolare nel quale il servizio di ristorazione collettiva viene espletato, rappresentato dall'istituto giuridico dell'appalto di servizi, e le determinanti che lo caratterizzano.

Completerà questa prima parte la presentazione di dati quantitativi frutto di un'analisi del settore, rimasta finora riservata, condotta dal Centro Studi della Ristorazione Collettiva (CESTRIC). I dati quantitativi presentati avranno l'obiettivo di completare l'analisi qualitativa rendendo il quadro esposto il più esauriente possibile e basato, appunto, anche su dati oggettivi.

Si proseguirà nel capitolo attraverso l'utilizzo del metodo storiografico, che andrà a completare e suffragare quanto detto utilizzando la dimensione temporale: la riflessione sul *background* viene infatti ritenuta fondamentale.

Si ripercorreranno gli eventi e le evoluzioni che hanno caratterizzato la ristorazione collettiva e si tenterà di presentare il settore da un punto di vista cronologico, a partire dalle forme embrionali sino allo sviluppo di quello che oggi consideriamo essere un settore ben specifico e comunemente riconosciuto, strutturato in maniera peculiare in base alla tipologia di servizio espresso. Attraverso la disamina dell'evoluzione si introdurrà il concetto di sotto-aree della ristorazione collettiva, formatesi nel tempo in base alla tipologia di persone verso la quale era rivolto il servizio, e che hanno sviluppato tratti distintivi che meritano trattazione spesso autonoma. Tali sotto-aree sono, al giorno d'oggi, tre: la ristorazione collettiva scolastica, quella sanitaria e quella aziendale, alla quale possono essere collegate le ulteriori forme di ristorazione collettiva non riconducibili a specifica categoria.

In concomitanza rispetto allo sviluppo e alla strutturazione del settore le esigenze delle imprese sono andate a modificarsi, sia rispetto all'identità che nel tempo veniva acquisita rispetto alle imprese dei pubblici esercizi, sia rispetto alle esigenze che maturavano continuamente.

Si analizzerà dunque la nascita dell'associazionismo imprenditoriale del settore, come espressione di un gruppo ben definito di imprese in grado di comprendere la loro diversità rispetto ad altre operanti come pubblici esercizi o all'interno del settore turistico. Tale associazionismo, come si vedrà, si poneva l'obiettivo la rappresentanza verso l'esterno, l'offerta di servizi specifici e lo sviluppo di politiche tese a migliorare l'intero settore e che fosse in linea con le richieste delle imprese associate.

Sempre utilizzando la dimensione temporale sarà quindi Angem, l'associazione di categoria frutto di tale considerazioni, ad essere oggetto di trattazione sia in merito ai compiti che le imprese le hanno affidato, sia in merito agli obiettivi tradizionali di un'associazione imprenditoriale sia in merito alle politiche portate avanti negli anni, a lungo nel contesto della Confederazione di riferimento, la Confcommercio, e della Federazione Italiana dei Pubblici Esercizi.

Proprio l'uscita da questo sistema di rappresentanza imprenditoriale per la gestione autonoma della rappresentanza del settore saranno, infine, l'oggetto prima di analisi cronologica e poi di analisi causale.

### **1.1. Definizione del settore della ristorazione collettiva**

Per ristorazione collettiva si intende, nella dicitura più comune, un servizio di ristorazione fuori casa, definito da un contratto tra committente e fornitore che si rivolge a comunità delimitate e definite (LR, § 1.1). Ma ai fini della nostra trattazione, a tale definizione è opportuno aggiungere la caratteristica della ristorazione collettiva come categoria merceologica-produttiva a sé stante, che le conferisce una propria originalità rispetto ad altri settori.

Risulta tuttavia importante, andando oltre rispetto ad una asettica definizione, definire altresì i confini logici che individuano la ristorazione collettiva. Il termine "ristorazione" identifica comunemente l'attività che ha come oggetto la preparazione e la distribuzione dei pasti in esercizi pubblici o in collettività. Ma è la dimensione "collettiva" che permette di comprendere realmente gli elementi distintivi caratterizzanti il settore, poiché evoca un concetto numerico che prevede la presenza di un gruppo diversificato di persone beneficiarie del servizio che sono indirizzate ad usufruirne – e questo lo si può logicamente dedurre – poiché trattenute in contesti diversi da quello casalingo a causa, e l'elenco non è esaustivo, dell'attività lavorativa, di studio, della detenzione o del ricovero per motivi sanitari.

Ma anche il pasto consumato ha una particolare importanza nell'introduzione e nella definizione del settore poiché deve avere caratteristiche diverse da quelle comunemente riscontrabili nella ristorazione tradizionale, che tipicamente non assume caratteristiche di tipo industriale. Le pietanze infatti devono essere preparate seguendo regole ben precise in termini quantitativi (rispetto per esempio a quanto stabilito in capitolato di appalto e nei fabbisogni calorici identificati dal Ministero della Salute ed in particolar modo nelle "Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica" del 29 aprile 2010 e "Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera" del 16

giugno 2011), di packaging ed essere igienicamente perfette, dieteticamente equilibrate, gustose, ben presentate e contenute in termini di costo (LR, § 1.1).

Questo l'obiettivo in tutti i rami del settore ma entrando in dettaglio vanno analizzate le particolari peculiarità in base alle specifiche attività che connotano il servizio di ristorazione collettiva: gli acquisti, la preparazione, la distribuzione e le operazioni connesse.

Se si considera per esempio la ristorazione ospedaliera con la sua organizzazione degli acquisti in base a capitolati che specifichino le particolari necessità dietetiche rientranti nella cura del paziente, oppure l'alimentazione dei bambini e degli adolescenti presso i plessi scolastici, che dovrebbe far parte dell'educazione alimentare stessa, o ancora i militari che richiedono diete con apporti calorici particolari in base all'attività svolta, si può comprendere facilmente la difficoltà nel trattare il settore in maniera monolitica.

All'interno della categoria ristorazione collettiva, o più genericamente *catering* (dall'inglese *to cater* che significa "procurare quel che necessita in termini di alimenti") devono essere ricompresi due grandi gruppi: il primo, definibile come ristorazione commerciale, identificato da un contratto diretto tra impresa e consumatore (rapporto *Business to Consumer*), tipico di alberghi, pensioni, ristoranti, trattorie, tavole calde, snack bar, autogrill; il secondo, che è argomento principe della trattazione, trattasi invece di ristorazione definibile come sociale per il ruolo che svolge all'interno della società stessa. Parliamo di ristorazione aziendale, presso ospedali e case di cura pubbliche e private, in istituti di istruzione pubblici e privati, presso enti assistenziali e previdenziali pubblici e privati, presso caserme, comunità religiose ed istituti di prevenzione e pena (LR, § 1.1).

Da esplicitare l'esistenza di due ulteriori categorie all'interno della ristorazione sociale: *In primis* la ristorazione collettiva istituzionale, regolata da un contratto in cui il committente, che ne determina i requisiti, è rappresentato dall'amministrazione pubblica ed i clienti-utenti del servizio sono scuole, università, ospedali, case di detenzione o forze armate. In secondo luogo, la ristorazione collettiva privata, in cui il committente è rappresentato da soggetti privati.

Data la eterogeneità delle componenti strutturali del settore, un'analisi generalizzata dei problemi della ristorazione collettiva risulterebbe forzatamente

sommaria e lacunosa. Sicuramente più organica ed approfondita può risultare la trattazione delle singole branche della ristorazione collettiva, limitatamente a quelle sopra definite come *ristorazione sociale*, che risultano il cuore della ristorazione collettiva propriamente detta, anche in base alla forma contrattuale che caratterizza l'erogazione di tale servizio, ovvero il contratto d'appalto.

### **1.1.1. L'attività delle imprese della ristorazione collettiva**

È possibile ora delineare le modalità attraverso cui operano tradizionalmente le imprese del settore: esse innanzitutto svolgono la loro attività all'interno di strutture di proprietà dell'ente pubblico o dell'impresa privata appaltante, che concede in comodato d'uso gli impianti spesso inserendo nel contratto (ed eventualmente nel capitolato d'appalto qualora si parli di contratto stipulato a seguito di emanazione di bando pubblico) migliorie da effettuare presso i locali, a spese dell'impresa appaltatrice, che verrà successivamente ammortizzato attraverso il prezzo che il committente (in alcuni casi integrato dal pagamento diretto da parte del consumatore) sarà tenuto a corrispondere a fronte dell'erogazione del pasto.

Il servizio è generalmente gestito nell'ambito di un contratto di appalto stipulato per iscritto tra il committente e l'azienda appaltatrice: chiaramente qualora trattasi di appalto privato (soprattutto in caso di ristorazione c.d. *Business and Industry* ovvero aziendale) non vi saranno procedure standard, ma l'azienda appaltante potrà gestire all'interno della propria libertà di impresa l'affidamento, mentre per quanto riguarda gli appalti banditi da enti pubblici le procedure sono regolate, secondo la normativa europea ed italiana, principalmente, a livello locale, regionale, nazionale ed europeo a seconda della valenza del contratto (LR, § 1.1). In merito, per quanto l'argomento sia specificamente trattato nel III Capitolo, è opportuno sottolineare che proprio la normativa è stata di recente completamente modificata dalla direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, che abroga la direttiva 2004/18/CE, recepita nell'ordinamento italiano con D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Sia che trattasi di appalto privato o di appalto pubblico l'azienda che assume in gestione l'appalto dovrà rispettare le richieste del committente, solitamente specificate nel contratto o, qualora trattasi di appalto pubblico, nel capitolato di gara: risulta quindi assolutamente limitato lo spazio di autonomia imprenditoriale concesso alle imprese del settore. In tal senso va aggiunto che oltre ai locali, solitamente in comodato d'uso, anche le attrezzature e le strumentazioni sono normalmente di proprietà del committente, che le mette a disposizione dell'impresa appaltatrice, in alcuni casi chiedendone la sostituzione/modifica sempre da ammortizzare durante la durata dell'appalto nel prezzo concordato o stabilito del pasto. Risulta quindi molto vincolata l'azione delle imprese della ristorazione collettiva per quanto concerne la scelta dei modelli organizzativi che di fatto sono imposti. In un settore quindi che risulta *labor intensive*, dove il costo del lavoro – come vedremo – è prossimo al 50% dei costi complessivi, esso risulta forse l'unica voce che differenzia le proposte imprenditoriali delle diverse imprese del settore, nonostante anche in questo ambito siano presenti alcuni limiti, anch'essi oggetto di trattazione successiva, che possono riassumersi nell'obbligo, derivante in modo principale dalla contrattazione collettiva di settore, del mantenimento dei livelli occupazionali (c.d. clausola sociale).

Tornando tuttavia alla sintesi strutturale del settore si può riassumere asserendo che le seguenti attività e lavorazioni siano ricomprese in esso:

- fornitura delle materie prime alimentari;
- stoccaggio delle materie prime alimentari ed eventuale trasporto sul luogo di trasformazione;
- trasformazione delle materie prime alimentari (cottura);
- eventuale trasporto delle preparazioni alimentari sul luogo di distribuzione;
- distribuzione delle preparazioni alimentari ai consumatori;
- esecuzione delle operazioni di pulizia dei locali e delle attrezzature a fine servizio.

### **1.1.2. I numeri della ristorazione collettiva**

Il semplice utilizzo di analisi qualitative non permette di comprendere appieno la consistenza del settore, che in Europa occupa circa 600.000 persone (LR, § 1.1).

L'assenza di un afflusso di dati costanti ed analisi svolte utilizzando metodi di ricerca poco attendibili hanno spinto Oricon (I Capitolo, 1.8.), ha istituito il Centro Studi della Ristorazione Collettiva ed avviare un'indagine del settore annuale. I primi risultati sono stati presentati il 27 novembre 2015 a Roma, durante il convegno dal titolo "La ristorazione collettiva e l'eredità di Expo", tuttavia essi non sono stati resi pubblici integralmente, né pubblicati, poiché da un lato è impossibile compararli rispetto a serie storiche che, come comprensibile, sono inesistenti, dall'altro poiché ritenuti utili principalmente per una forma di "autocoscienza", ovvero per uso interno da parte dell'Osservatorio e dell'Associazione di categoria Angem.

All'indagine hanno partecipato le principali aziende del settore (Camst, Cir, Compass, Dussmann, Elior, Pellegrini, Sodexo), coprendo, sia in valore sia in volumi, più della metà dell'intero comparto e permettendo, per la prima volta, di avere dei dati certi riferiti agli anni 2013 e 2014, anche grazie alla proiezione sulla totalità delle imprese.

In Italia, nel 2014, la ristorazione collettiva risulta avere un volume d'affari poco superiore a 4 miliardi di euro, dei quali il 30,6% proveniente dalla sotto area della ristorazione scolastica, il 29,8% dalla ristorazione sanitaria, il 31,6% dalla ristorazione aziendale, ed il restante 7,6% da altro genere.

Ugualmente utile per comprendere il valore del settore segnalare che nel 2014 sono stati serviti dal settore circa 414 milioni di pasti, per un valore di 2.164 milioni di euro. Del totale dei pasti il 41% è distribuito in regioni del nord-ovest, il 13% in regioni del nord-est, il 40% nel centro e solo il 6% nel sud Italia, che si caratterizza come area nella quale viene ancora preferita la ristorazione tradizionale rispetto a quella collettiva.

Il prezzo di vendita dei pasti, che è bene ricordare che è versato dal committente e contrattato in fase di affidamento dell'appalto di servizi, è mediamente attorno ai 5,2 euro con punte nel centro di 5,6 euro ed un livello più basso nel nord-ovest dove è mediamente prossimo ai 4,9 euro: ciò poiché la struttura "industriale" del settore, che si concretizza con centri di cottura e strutture logistiche capillarmente disposte sul territorio, è particolarmente sviluppata nel nord-ovest consentendo la sostenibilità economica anche con prezzi di vendita dei pasti più bassi.



Come già indicato la Pubblica Amministrazione risulta il committente maggiore per le imprese del settore, con il 54% dei casi, chiaramente diversificando molto questo rapporto in base alla sotto-area che si prende in esame: nella ristorazione scolastica il dato è prossimo al 90%, in quella sanitaria è il 62%, mentre in quella aziendale è il 17%, che risulta comunque un dato non eccessivamente basso, se si considera che tradizionalmente la ristorazione aziendale dovrebbe essere rivolta ai privati (risultano quindi consistenti le imprese a controllo pubblico parziale o totale che si rivolgono alla ristorazione collettiva).

Di certo interesse, per un settore che senza dubbio viene annoverato tra quelli ad alta intensità di mano d'opera, l'analisi della composizione dei costi. È risultato, sempre utilizzando come anno di riferimento il 2014, che il 48% medio dei costi sia rappresentato dal costo del lavoro, il 37% dal costo delle materie prime ed il 15% dai costi indiretti, rappresentati principalmente dall'acquisto di materie non connesse con l'alimentare, i costi di trasporto, le imposte non connesse col costo del lavoro, e le utilities.

L'occupazione nel settore sarà oggetto di trattazione più approfondita nei successivi capitoli, anche perché tematica strettamente legata con la contrattazione di settore di primo e secondo livello. Tuttavia, solamente per comprendere meglio di cosa si stia parlando in concreto, risulta utile menzionare che nel 2013 in Italia risultavano occupati nel comparto 97.461 lavoratori, scesi nel 2014 a 94.635 unità, 84% dei quali di sesso femminile. Il 10% dei dipendenti ha meno di 35 anni e di questi 7 su 10 sono donne. Oltre la metà dei lavoratori del settore (54%) ha un'età compresa tra i 35 e i 49 anni, l'85% dei quali è di genere femminile. Complessivamente, per ciascuna fascia d'età, ad eccezione di quella più giovane dove gli uomini rappresentano il 30%, il rapporto tra i due sessi è superiore a 5 donne per ogni uomo occupato.

I dirigenti sono per circa l'85% di sesso maschile, valore che si attesta ad oltre il 60% per i quadri. Il dato si inverte per i livelli più bassi (5°, 6°, 6°S., 7°), che rappresentano oltre il 75% di tutta la forza lavoro, e che per oltre il 90% medio sono di sesso femminile.

### **1.1.3. Ristorazione scolastica**

Le attività e le lavorazioni si differenziano a seconda dell'ambito specifico della ristorazione collettiva di cui si tratta. La ristorazione scolastica è costituita dal servizio di preparazione e distribuzione dei pasti destinato a studenti, siano essi bambini o adolescenti. Coinvolti come attori le regioni, che attraverso i Servizi di Igiene degli Alimenti e della Nutrizione (SIAN) delle Aziende Sanitarie Locali stabiliscono le tabelle dietetiche scolastiche in base ai "Livelli di Assunzione Raccomandati di energia e Nutrienti per la popolazione italiana" (LARN) e che sono responsabili delle discipline riguardanti i menù, comunque nel rispetto delle "Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica" del 29 aprile 2010 pubblicate dal Ministero della Salute; le amministrazioni comunali, o consorzi di comuni, che sono titolari del servizio se gestito direttamente; le aziende di ristorazione, qualora il servizio sia dato in gestione dai comuni, che eseguono il servizio secondo gli standard delineati in dettaglio all'interno dei capitolati di gara; gli utenti del servizio, bambini ed adolescenti, ed in misura minore gli insegnanti. Questi ultimi sono solitamente rappresentati da una Commissione mensa, all'interno della quale sono spesso presenti le stesse amministrazioni comunali, che hanno il compito di verificare il rispetto degli standard qualitativi e quantitativi previsti all'interno dei capitolati ed eventualmente indirizzare all'impresa erogatrice del servizio raccomandazioni (non vincolanti) o rivolgersi all'amministrazione appaltante per chiederne l'intervento.

Se fino ad un passato recente la ristorazione scolastica era intesa come un momento puramente finalizzato alla nutrizione, ultimamente si è sviluppato sempre più il concetto che la ristorazione scolastica potesse e dovesse essere un modello educativo di riferimento, sia sul piano nutrizionale sia sul piano psico-affettivo ed ambientale in cui il pasto collettivo non sia in grado di rispondere solo al bisogno primario di nutrirsi, ma anche al bisogno di convivialità e di comunicazione interpersonale sviluppando con il cibo un rapporto positivo.

Ciò è stato definitivamente sancito dalla Circolare del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 29 del 5 marzo 2004, emessa a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. del 19 febbraio 2004, n. 59 ove viene sottolineato come il primo ciclo, costituisca la prima fase in cui si realizza il diritto-dovere non solo all'istruzione, ma anche alla formazione.

A proposito degli "Aspetti significativi del provvedimento legislativo" nella Circolare viene chiarito che l'orario annuale delle lezioni nel primo ciclo di istruzione comprende un monte ore obbligatorio, un monte ore facoltativo opzionale ed eventualmente l'orario riservato all'erogazione al servizio di mensa e di dopo mensa con la precisazione che "I tre segmenti orari rappresentano il tempo complessivo di erogazione del servizio scolastico. Essi non vanno considerati e progettati separatamente, ma concorrono a costituire un modello unitario del processo educativo".

Se finora i capitolati di gara per la ristorazione scolastica sono stati estremamente differenti da comune a comune, con indicazioni di menù e rotazioni differenti, così come di organizzazioni del lavoro non sempre specificati e demandati all'impresa appaltatrice, e riferimenti economici notevolmente diversificati da comune a comune, l'indicazione è che sempre più spesso, con l'obiettivo di razionalizzare i costi e standardizzarli, saranno bandite gare su base regionale o nazionale da parte delle centrali di acquisto regionali o nazionale (Consip), come nel caso della gara bandita da ARCA, centrale di acquisto della Regione Lombardia, nel marzo 2016.

Da un punto di vista della gestione della forza lavoro, e conseguentemente del costo lavoro, la ristorazione scolastica rappresenta un'interessante caso di studio sia in considerazione del limitato numero di ore lavorative che gli addetti svolgono, o che sarebbe necessario che svolgessero (in alcuni casi inferiori al minimo previsto dal contratto collettivo di categoria), sia per quanto concerne la chiusura estiva delle scuole, oltre alla chiusura in periodi prolungati, come per esempio durante le vacanze del Natale, che comportano una gestione peculiare del personale durante tali periodi.

#### **1.1.4. Ristorazione sanitaria**

Pur non essendo una sotto-area codificata in Contratto collettivo, al pari della ristorazione scolastica ed aziendale, se ne può desumere l'esistenza dall'articolo 344 del Ccnl Turismo del 20 febbraio 2010 che regolando l'esercizio del diritto di sciopero nelle mense ospedaliere le inquadra ricadenti nella normativa riguardante l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, ai sensi della Legge 12 giugno 1990, n. 146.

La ristorazione sanitaria o ospedaliera si rivolge principalmente ai degenti presso case di cura pubbliche e private o presso residenze sanitarie per anziani. La “sfida” in tale settore è principalmente collegata da un lato rispetto alle diete specifiche che sono molto spesso connesse alla riabilitazione del paziente e quindi richiedono un’attenzione specifica, dall’altro rispetto alle tecnologie utilizzate. In base alle caratteristiche della struttura devono essere prescelte le diverse modalità di preparazione e di distribuzione dei pasti, ognuna delle quali richiede specifiche procedure al fine di ottenere una ristorazione ottimale. In relazione alle risorse di cui si dispone e/o che si decide di utilizzare, si opta per una gestione interna all'azienda o gestione esterna o gestione mista. Indipendentemente dal tipo di gestione prescelta, ogni attività svolta deve essere prevista nel capitolato del servizio di ristorazione elaborato nel rispetto delle “Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera” del 16 giugno 2011 elaborate dal Ministero della Salute. La tecnica di preparazione del vitto può basarsi su sistema tradizionale o fresco-caldo o convenzionale, congelato o sistema *cook and freeze*, refrigerato o *cook and chill*, sistema misto (LR, § 1.1). Il capitolato è parte integrante della ristorazione ed è l’unico strumento in grado di prevenire elementi di discrezionalità ed episodi di contenzioso con le ditte appaltatrici. Esso va redatto dal Servizio di Economato, con la stretta collaborazione della Direzione Sanitaria ospedaliera, o distrettuale, e della Unità Operativa di Dietetica e Nutrizione clinica, avvalendosi eventualmente anche del SIAN e/o del Servizio Veterinario per le specifiche competenze. E’ necessario che il capitolato disciplini, nella sua totalità, il piano organizzativo dell’intero processo e che l’affidamento del servizio venga effettuato in conformità alle disposizioni di cui al Codice Appalti (LR, § 2.2). Parte integrante del capitolato è il Dietetico ospedaliero.

Da menzionare l’attività di ristorazione nelle residenze sanitarie per anziani (RSA), che sta registrando una significativa crescita, a fronte di un incremento della popolazione anziana, conseguenza diretta dell’aumento della speranza di vita. Questo cambiamento demografico ha portato con sé una crescente richiesta di assistenza geriatrica, con un ruolo centrale dei servizi di ristorazione, che nelle case di riposo svolgono non solo una funzione alimentare-nutrizionale, ma anche un ruolo ricreativo, considerato che in tali contesti il consumo del pasto rappresenta anche un momento di aggregazione.

### **1.1.5. Ristorazione aziendale e altre tipologie di ristorazione**

La ristorazione aziendale (anche detta *Business and Industry*) sarebbe composta, in termini meno specifici, dalle mense aziendali, dove cioè il committente sarebbero imprese private. In tale settore c'è molta meno uniformità proprio poiché non esistono regole ferree ma tutto è demandato alla contrattazione tra committente ed impresa della ristorazione collettiva alla quale viene affidato l'appalto. Tale ramo è di estremo interesse, sia poiché è storicamente quello che ha dato avvio alle gestione in appalto del servizio mensa, sia poiché è da esso che è nato un vero e proprio settore specifico della ristorazione collettiva. Negli ultimi anni, con la contrazione economica e la riduzione del tessuto industriale del Paese a favore dello sviluppo del settore terziario, anche la ristorazione collettiva aziendale ha subito un forte declino, che però la vedono ancora, in termini di volume, prossimi al 28,4% ed in termini di valori al 31,6% (I Capitolo, 1.1.2.). La discrepanza tra volumi e valori è facilmente spiegabile alla luce della particolare redditività degli appalti in tale sotto-area, dove non essendoci, solitamente, gare d'appalto con criteri simili a quelle previste per legge nel pubblico, è più semplice per le imprese ottenere prezzi-pasto più remunerativi.

Merita a riguardo una menzione storica, poiché la crescita del settore è strettamente interconnessa alla crescita industriale italiana. Risalire alla nascita della prima mensa aziendale non è particolarmente agevole poiché a seguito del conflitto bellico mondiale sono andati distrutti numerosi archivi delle principali aziende. Si tende tuttavia a far coincidere il primo sviluppo della ristorazione industriale con l'industrializzazione a cavallo delle due guerre mondiali. L'esigenza di incrementare una produzione bellica portò poi le aziende a sviluppare turni continuati e rese così necessario creare un servizio di ristorazione sui luoghi di lavoro. Interessante analizzare che la mensa rappresentasse anche un elemento caratterizzante della posizione sociale al quale una persona apparteneva tanto che, per esempio, nel 1938 presso lo stabilimento del Portello dell'Alfa Romeo di Milano esistevano mense separate per gli impiegati e gli operai. Nello stesso periodo in molte aziende tessili del biellese l'azienda provvedeva a

garantire ai dipendenti, senza alcun contributo, una forma di mensa primordiale consistente in un piatto di minestra. Anche alla Fiat la mensa aziendale si colloca nel 1942, sempre sotto forma di una minestra.

L'idea di mensa tuttavia non decolla definitivamente fino al decennio '50-'60, quando la ristorazione collettiva assume il valore di servizio sociale, anche grazie ad alcuni casi specifici, come quello dell'Olivetti di Ivrea, che nel volume "servizi sociali" del 1959 specifica che la mensa intende "fornire un pasto ed una pausa adeguati per il recupero delle energie spese nel corso della giornata lavorativa e salvaguardare così l'integrità fisica dei lavoratori" (LR, § 1.1).

È in questo periodo di *boom economico* che, con l'arrivo della prima immigrazione dal sud Italia, la ristorazione aziendale fornisce in molti casi l'unico pasto della giornata o comunque quello più consistente.

In questo contesto il sindacato comincia a considerare la mensa come un indispensabile servizio sociale, un diritto, che però deve essere gestito internamente e non appaltato. La ristorazione aziendale, che nelle sue prime forme si era caratterizzata come servizio organizzato dalle imprese con proprie strutture interne continua quindi a privilegiare questa forma.

Una menzione particolare lo meritano le altre forme di ristorazione collettiva che non rientrano nei tre macro settori fin qui presentati e che in termini di volumi rappresentano il 7,3% dell'intero comparto (I Capitolo, 1.1.2.): si parla principalmente di ristorazione presso strutture di pena e detentive o presso caserme. In merito a questa ultima categoria, a seguito dell'abolizione del servizio di leva obbligatoria nel 1999, vanno presentate alcune peculiarità. Le aziende di ristorazione collettiva a partire dal 2000 hanno dovuto adeguare i loro servizi alle esigenze espresse dalle Forze Armate. In tali contesti la gestione del personale e la selezione dello stesso assume una rilevanza centrale. In Italia, ad esempio, i lavoratori della ristorazione impiegati nel comparto militare non devono avere avuto dei precedenti penali e sono altresì soggetti ad una legge speciale secondo cui possono essere trasferiti in qualsiasi momento qualora risultassero "poco graditi" al committente, in deroga alla normativa di cui all'articolo 2103 del codice civile<sup>1</sup>. In particolare il decreto Presidente della Repubblica 8 luglio 1977, n. 751, prevede che «qualora le autorità militari chiedessero, a loro insindacabile

---

<sup>1</sup>La norma dispone che il lavoratore "non può essere trasferito da una unità produttiva ad un'altra se non per comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive".

giudizio, la sostituzione di uno o più dipendenti dell'impresa appaltatrice, questa dovrà immediatamente aderire alla richiesta, senza sollevare alcuna obiezione o pretendere alcun indennizzo. Comunque l'amministrazione militare può rifiutarsi di fare accedere gli operai non graditi sul luogo di lavoro».

## **1.2. La nascita delle imprese di ristorazione collettiva**

Intorno alla metà degli anni '70 prende definitivamente corpo, anche nel mondo sindacale, la convinzione che il servizio di ristorazione non fosse equiparabile a quello di pulizia o di trasporto e che le singole aziende non potessero, con le proprie strutture, reggere il confronto con le imprese della ristorazione collettiva che nel frattempo stavano nascendo: l'esternalizzazione sembra quindi essere presa in considerazione per la prima volta.

Le considerazioni che portarono allo sviluppo della coscienza che il concedere in gestione la ristorazione fosse di utilità per l'impresa sono diverse e cambiano anche in base alle fonti considerate (LR, § 1.1), tuttavia possono essere ricomprese nelle seguenti:

- Nella conduzione diretta il personale addetto al servizio della mensa viene solitamente reclutato dai reparti di produzione industriale tra gli elementi che non sono più in grado di svolgere una regolare attività lavorativa.  
Tale personale è privo di una necessaria qualificazione ed inoltre beneficia di un contratto diverso da quello che gli spetterebbe in base alla sua attività lavorativa;
- L'approvvigionamento delle materie prime e di tutte le attrezzature viene effettuato, nell'ambito dell'autogestione, con minor competenza e con un potere contrattuale più debole poiché i volumi di acquisto sono limitati rispetto a quelli degli operatori specializzati;
- La gestione dei magazzini, degli stock delle materie prime in genere e dei prodotti deperibili in particolare, non può essere condotta con la competenza, e con il conseguente vantaggio economico, degli specialisti del settore;

- La responsabilità civile e penale della preparazione e distribuzione dei pasti, viene a cadere sull'azienda stessa che, oltretutto, dispone di un personale non sempre qualificato anziché sulla società di gestione che, invece, di tale personale dispone;
- I costi rappresentano un problema fondamentale. Quelli aziendali per la gestione del servizio di ristorazione non sono facilmente definibili e programmabili mentre nel caso di un servizio in appalto l'azienda ha la possibilità di avere costi finali definiti e può in tal modo inserire nel proprio budget di spesa un costo unico ed esattamente individuato.

Queste considerazioni, recepite con prontezza dalle direzioni aziendali che capiscono come la formula della gestione esterna permetta da un lato una contrazione dei costi e dall'altro minore impegno da parte dell'azienda, vengono gradatamente condivise anche dalle rappresentanze dei lavoratori, soprattutto quando si rendono conto che gli operatori specializzati sono tenuti al rispetto di contratti vincolanti e che alle Commissioni Mensa (apposite Commissioni istituite prima dalle Commissioni interne e successivamente dai Consigli di Fabbrica, ovvero l'equivalente delle RSA istituite dalla Legge 20 maggio 1970, n. 300, c.d. Statuto dei Lavoratori) viene riconosciuta una sufficiente autorità di intervento in tema di controlli sulla qualità delle materie prime, sull'effettiva rispondenza delle grammature, sulla scrupolosa osservanza delle norme igieniche.

La posizione sindacale viene favorevolmente influenzata anche dalla constatazione che le società di ristorazione, imboccata la strada della professionalità, usufruiscano di personale sempre meglio qualificato, regolarmente inquadrato nell'ambito del relativo Contratto collettivo nazionale di lavoro e, soprattutto, aggiornato e riqualificato ai fini di un miglioramento del proprio status economico e sociale.

Le società di ristorazione collettiva che dispongono di personale preparato e qualificato appaiono sin da subito quelle che, meglio e prima di altre, si inseriscono nel processo evolutivo della ristorazione.



### **1.3. Alle origini dell'Associazione imprenditoriale**

Sono queste imprese di ristorazione collettiva che, insieme alla necessità di potenziare le proprie strutture organizzative, avvertono anche quella di mettere ordine in un settore che rischia di crescere troppo velocemente e, talvolta, in maniera non organizzato, in considerazione delle azioni non coordinate tra di loro in merito alla rappresentanza dei loro interessi.

Nascono così all'inizio degli anni '70 le prime forme associative che intendono coagulare il frastagliatissimo comparto polverizzato in centinaia di grandi, medie e piccole – spesso famigliari – imprese, ponendo alcuni punti fermi come un codice deontologico da rispettare e una bozza comune di contratto d'appalto che fosse in grado di codificare i rapporti tra società di gestione ed aziende clienti in modo chiaro ed uniforme.

L'idea associazionistica in un settore così fortemente individualizzato stenta però a svilupparsi. Non tutti gli imprenditori, che in quella fase storica sono ancora saldamente a capo di tutte le aziende, riescono infatti a comprendere i vantaggi che potrebbero derivare ad ognuno di loro da iniziative come i gruppi di acquisto, la professionalizzazione del personale (indipendentemente dalle inevitabili trasmigrazioni da un'azienda ad un'altra), lo scambio periodico di idee, esperienze e problemi.

Il “codice deontologico” e lo schema di contratto rappresentano comunque un primo decisivo passo in avanti sulla via dell'evoluzione dei rapporti tra società di gestione e tra queste e le aziende clienti.

In modo particolare lo schema di contratto, siglato il 6 aprile del 1971 e concordato tra alcuni imprenditori a capo delle imprese che due anni dopo daranno nascita all'Angem (Ernesto Pellegrini, Almo Tonti, Ettore Enrico Colombo, Roberto Garavello, Antonio Bertacco, Eugenio Barbieri, Antonio garavini, Paolo Bianchi), vincola le società di ristorazione collettiva all'osservanza di precise disposizioni che offrono al cliente le garanzie necessarie in ordine alla funzionalità del servizio sia da un punto di vista amministrativo che da quello gestionale, qualitativo, igienico, sanitario e del personale.

Alcuni articoli dello schema di contratto d'appalto risultano di particolare rilevanza: l'articolo 1 "Oggetto del contratto", dove viene specificato il compito di gestione da parte dell'appaltatore; l'articolo 2, che stabilisce la durata, con possibilità di disdetta da ambo le parti "in qualunque momento" con preavviso di tre mesi; "Locali ed attrezzature", specificati all'articolo 3, che vengono messi a disposizione del gestore per l'espletamento del servizio, garantendone l'efficienza e la conformità alle disposizioni in materia di igiene e sicurezza; l'articolo 10 "oneri a carico del gestore" nel quale viene specificato altresì che il personale dovrà essere professionalmente in grado di garantire una costante efficienza del servizio medesimo e che esso dovrà essere regolarmente assunto alle dipendenze della gestione, sollevando il committente da ogni obbligo e responsabilità per retribuzione, contributi assicurativi e previdenziali, assicurazioni infortuni, libretti sanitari; l'articolo 16 "Contratti collettivi di lavoro", dove si prevede che in caso di aumenti del costo della mano d'opera derivanti da modifiche ed accordi collettivi nazionali, o provinciali, i prezzi verranno proporzionalmente aumentati limitatamente alla quota corrispondente all'incidenza del costo del personale; all'articolo 17 viene previsto che nel caso in cui, per motivi di causa maggiore, quali la cassa integrazione o scioperi, il numero dei pasti giornalieri diminuisse rispetto alla media del mese precedente, il committente sarà ugualmente tenuto a corrispondere all'appaltatore il costo del personale; infine, all'articolo 18 si imponeva di inserire quanto il costo del personale, maggioritario sul totale, rappresentasse in percentuale sul prezzo del pasto.

#### **1.4. La consapevolezza di identità e comuni esigenze**

Con il successo della sottoscrizione del "codice deontologico" e dello schema di contratto il settore sembra sviluppare la consapevolezza che è necessaria un'associazione che rappresenti in maniera permanente gli interesse delle imprese di ristorazione collettiva e soprattutto che ne renda palese la diversità rispetto ad imprese che svolgono principalmente vendita al dettaglio: non sono ritenuti più sufficienti le

intese temporanee su limitati aspetti tra pochi imprenditori che condividono una visione specifica.

Approfondiremo successivamente la contrattazione collettiva di settore; è tuttavia dimostrabile come il settore fino a quel momento non fosse considerato autonomo alla luce delle definizioni dei contratti collettivi utilizzati dalle imprese di ristorazione collettiva, e ritenuti più affini in termini di categorie merceologiche: è infatti solo nel Ccnl del 1970 che per la prima volta si menzionano i “pubblici esercizi”. Fino a quel momento, a partire dal Ccnl del 27 gennaio 1948, sono molteplici i settori ai quali si rivolgono le Parti sociali nel definire i contratti: caffè, gelaterie, bar, birrerie, pasticcerie, sale da ballo, ristoranti, trattorie, stabilimenti balneari: tutto fuorché mense (LR, § 1.1).

L'esigenza di differenziarsi rispetto a tali attività è molteplice, ma può riassumersi in alcune caratteristiche che sono tutt'ora attuali: innanzitutto il fatto che le imprese della ristorazione collettiva si rivolgono principalmente ad altre imprese, di fatto mettendo in essere attività che al giorno d'oggi vengono definite come *business to business*. Questo non si limita ad una pura differenziazione formale, ma porta ad instaurare rapporti contrattuali che richiedono una specializzazione ben superiore rispetto a quella della vendita al dettaglio.

La necessità, come peraltro menzionato e riportato precedentemente, di redigere contratti d'appalto porta con sé il bisogno da un lato di avere supporto tecnico specifico, che un'eventuale associazione imprenditoriale di settore avrebbe potuto fornire, e dall'altro di avere una mirata rappresentanza degli interessi.

Da non trascurare l'uniformità, anche in termini di dimensioni, delle aziende del settore rispetto ad attività commerciali ben più limitate. Lo svilupparsi di vere e proprie imprese, con un numero di dipendenti in forte crescita, sempre meno simili ad attività tipiche della ristorazione tradizionale porta con sé un ulteriore forte fattore di sviluppo dell'autocoscienza all'interno delle imprese di settore.

In questo senso si può identificare un processo unico a partire dal primo dopoguerra che prosegue fino ai giorni oggi che porta il comparto, con l'evolversi dei tempi e della situazione economica e strutturale delle imprese, a richiedere forme di rappresentanza differenti. Così, se fino ai primi anni '70 la necessità permaneva

limitata, a partire da quegli anni si fa strada l'idea delle imprese di unirsi in un'unica associazione imprenditoriale che potesse avere obiettivi "politici" ed "economici".

Per obiettivi "politici" si intende proprio la rappresentanza degli interessi comuni dell'intero comparto, che rappresentano la base attorno alla quale gli associati si uniscono e decidono di agire in maniera compatta, creando una forma di identità comune. Questa funzione permette inoltre che eventuali controparti (sindacali, istituzionali) possano concepire l'esistenza del settore e che quindi diano ad essa più importanza avendo un punto di riferimento, l'associazione appunto, al quale rivolgersi in caso di necessità.

Per obiettivi "economici" invece ci si riferisce all'erogazione da parte dell'associazione di servizi che in una fase dove le imprese sono ancora medio-piccole risultano essere fondamentali per la gestione stessa delle imprese. Ci si riferisce in primo luogo ai c.d. servizi sindacali, che le imprese non sarebbero in grado di portare avanti in piena autonomia e che nessun altro soggetto potrebbe offrire con la stessa cognizione di causa, sapendo di godere la fiducia dell'impresa. Inoltre si parla di una serie di servizi, che imprese di dimensioni medie e piccole potrebbero trovare al di fuori dell'associazione, ma che demandano proprio a quest'ultima alla luce del rapporto di fiducia esistente: servizi fiscali, consulenza, formazione sono alcuni degli esempi.

### **1.5. La nascita dell'Angem**

Il 23 marzo 1973 nasce così ufficialmente l'Associazione Nazionale Gestori Mense (ANGEM), comprendente sette aziende del settore operanti principalmente nel nord ovest Italia: Pellegrini s.r.l., ARCOA s.r.l., Colombo Ristorazione s.r.l., Garavello s.r.l., SIMAR s.n.c., Garavini e Cavalleri s.n.c., Bianchi s.r.l.. All'interno dello Statuto (LR, § 1.2), che è parte integrante dell'atto costitutivo, all'articolo 1, *Denominazione ed ambiti di rappresentanza*, all'articolo 2, *Finalità* e all'articolo 3, *Scopi e strutture* vengono esaurientemente spiegati i motivi e gli obiettivi che si pongono le aziende con la creazione dell'Associazione.

Di notevole interesse la divisione in due articoli distinti, il 2 ed il 3, da un lato dei compiti propri dell'Associazione in quanto tale, e dall'altro dell'identificazione delle finalità propriamente connesse con il settore della ristorazione collettiva.

Per quanto concerne l'Associazione, essa si prefigge di: “promuovere e tutelare gli interessi morali, sociali ed economici degli associati nei confronti di qualsiasi organismo, sia pubblico che privato, in armonia con gli indirizzi di FIPE”, di fatto palesando quel ruolo “politico” sopra specificato. Immediatamente intuibile l'interconnessione con la Federazione Italiana Pubblici esercizi (FIPE), che sarà tuttavia oggetto di trattazione successivamente. “Favorire le relazioni tra gli associati per lo studio e la risoluzione dei problemi di comune interesse” palesa l'obiettivo, fino a quel momento mai codificato, di creare un comune luogo di discussione dei problemi del settore. L'erogazione di servizi è l'oggetto della terza finalità: “assistere e rappresentare gli associati nella stipulazione di contratti collettivi integrativi e/o di riferimento, secondo le direttive e con l'assistenza della FIPE e delle strutture territoriali del sistema federale”; si comprende l'importanza che il settore attribuisce alla contrattazione integrativa, sino a quel momento mai sviluppatasi pienamente, e l'interesse che viene riversato nel tema. “Designare e nominare propri rappresentanti o delegati in enti, organi o commissioni ove tale rappresentanza sia richiesta od ammessa”: in questo caso, sempre in ottica di sviluppo della propria rappresentanza, si evince la speranza delle imprese del settore di iniziare a sedersi in consessi dove si trattano i temi inerenti al settore col fine ultimo di avere visibilità e di partecipare ad eventuali processi decisionali. L'ultimo punto di rilievo invece sottolinea l'intento di “promuovere e favorire servizi ed attività, sotto qualunque forma giuridica, direttamente o indirettamente, di assistenza alle imprese associate”, rappresentando un ulteriore obiettivo “economico” connesso all'erogazione dei servizi che dovessero diventare necessari per le imprese.

Si entra nel concreto, all'articolo 3, nel momento in cui sono descritti gli scopi dell'Associazione. Essa si prefigge l'obiettivo di “promuovere lo sviluppo di attività di ristorazione collettiva e servizi vari delle imprese associate”, un principio generico che sembra introdurre quanto definito successivamente. “Promuovere la conoscenza del settore mediante studi e ricerche volte al riconoscimento e alla valorizzazione della categoria”, è direttamente connesso al concetto di *identità*, che non solo è chiaro ai

membri dell'Associazione, ma che deve essere promosso anche all'esterno. Molto connessi i punti c) e d) dove sono identificati come scopi il “favorire il miglioramento del servizio anche attraverso l’adesione a sistemi di qualità” e il “concorrere, con appositi programmi di formazione, a qualificare i quadri e le specifiche professionalità richieste al comparto”, ovvero obiettivi inerenti alla qualità, da un lato dell’intero comparto e dall’altro del personale operante nel settore. L’ultimo punto invece nel definire come un obiettivo la “promozione, nell’ambito della contrattazione collettiva, dell’identificazione delle figure di lavoro atipico necessarie per le imprese di settore e la definizione delle figure professionali e relative qualifiche che dovranno essere inserite nel contratto di lavoro” rappresenta da un lato l’esigenza del settore di avere specifiche mansioni e relativi inquadramenti rispetto a figure che non sono tipiche di altri settori.

Risulta assente, dalle finalità e gli scopi, l’assistenza e la rappresentanza degli associati attraverso la titolarità della contrattazione collettiva nazionale di settore, che evidentemente agli albori dell’Associazione si pensava fosse di esclusiva competenza di FIPE.

## **1.6. Le relazioni endoassociative Angem – FIPE**

FIPE risulta, sin da prima della nascita dell’Angem, l’associazione imprenditoriale, strutturata in federazione, in grado di offrire alla nuova associazione assistenza e supporto. Alcune delle imprese di proprietà degli otto imprenditori sottoscrittori dell’Atto costitutivo Angem<sup>2</sup> avevano fino a quel momento aderito alle Organizzazioni territoriali dei pubblici esercizi, di cui la FIPE è composta, rendendo ancora più naturale l’adesione ad essa da parte dell’Angem.

I contatti tra i promotori della nascita dell’Angem e la FIPE risalgono a prima del 23 marzo 1973 (LR, § 1.3), ma si finalizzano più di un anno dopo rispetto alla fondazione dell’Associazione. In data 5 giugno 1974, in rappresentanza del Consiglio Direttivo Angem, Ernesto Pellegrini comunica a FIPE l’intenzione di aderire facendo

---

<sup>2</sup> Aderivano alle Organizzazioni territoriali dei Pubblici Esercizi di cui è composta FIPE prima di essere fondatori dell’Angem le imprese di Tonti Almo (ARCOA S.r.l.) e Barbieri Eugenio (Simar S.n.c.).

seguito a comunicazioni precedentemente intercorse e comunicando che l'Assemblea generale dei Soci ha già approvato la richiesta in data 6 maggio 1974.

Tale atto sembra giungere addirittura in ritardo se si considera che nello Statuto del 1973 risulta già espresso il riferimento alla FIPE negli articoli 1, 2 e 3 già menzionati. Particolarmente interessante che nell'articolo 1 *Denominazione ed ambiti di rappresentanza* dello Statuto del 1973 sia presente l'indicazione dell'adesione a FIPE e che addirittura sia specificato che l'Angem avrà sede a Roma presso la stessa "Federazione Italiana dei Pubblici Esercizi, che ne assicura i servizi di segreteria ed alla quale aderisce mantenendo la sua piena autonomia organizzativa ed amministrativa nello svolgimento dell'attività nel campo di propria competenza". Ciò ci induce a credere, impossibile una verifica al giorno d'oggi, che tra i vertici della nascente Associazione e della Federazione fossero già stati presi impegni in tal senso.

#### *La struttura FIPE*

Prima di addentrarsi nel rapporto Angem – FIPE può risultare di utilità, per meglio comprendere i rapporti tra le due Associazioni, analizzare la struttura della FIPE.

Essa è, ex Artt. 3 e 4 dello Statuto, composta dalle Organizzazioni territoriali dei Pubblici Esercizi strutturate, di norma, a livello provinciale e dalle Organizzazioni nazionali di categoria. Ci si riferisce quindi a due "categorie", che pur essendo ugualmente rientranti nella definizione di "socio ordinario" appaiono di natura diversa. Le Organizzazioni territoriali dei Pubblici Esercizi, pur avendo, ai sensi dello Statuto FIPE, una certa libertà di azione a livello territoriale, hanno limitata autonomia e competenze che potrebbero essere definite "sussidiarie" rispetto a quelle della Federazione centrale<sup>3</sup>, in particolare in merito alla rappresentanza sindacale delle imprese per la stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Solo per quanto concerne la stipulazione di accordi o contratti integrativi territoriali, essa è demandata alle competenti Organizzazioni Territoriali che vi provvedono secondo le direttive e con l'assistenza della Federazione e di Confcommercio (la Confederazione di riferimento alla quale aderisce FIPE), nel rispetto del dettato del comma 4 dell'Art. 10 dello Statuto

---

<sup>3</sup> Vedi Art. 16 (Natura e ruolo delle Organizzazioni territoriali) e Art. 22 (Doveri dei soci).

della Confederazione e delle relative delibere attuative ed interpretative approvate dagli organi della Confederazione.

Le Organizzazioni nazionali di categoria, ed è questo il contesto nel quale si può ascrivere Angem fino a quando è stata all'interno del sistema, possono costituirsi nell'ambito della FIPE ad eccezione che le imprese parte di queste Organizzazioni effettuino mera somministrazione di alimenti e bevande. Tale imprese dovrebbero comunque ricadere nell'insieme dei Pubblici Esercizi che, per le loro specifiche attività o per la natura degli esercizi stessi, abbiano caratteristiche o finalità particolari e che per la difesa dei loro interessi presentino un complesso di problemi che esiga una specifica assistenza, rappresentanza e tutela<sup>4</sup>. Per quanto riguarda la rappresentanza sindacale va sottolineato che, ex Art. 11 (Contratti e Accordi di lavoro), alle Organizzazioni nazionali di categoria è consentita maggiore autonomia tramite il diritto di stipulare contratti e accordi che interessino la medesima categoria, con la sola clausola che essi vengano firmati congiuntamente alla Federazione e da Confcommercio.

Il rapporto sopra descritto non è mutato negli anni e risultava il medesimo durante tutto il periodo, dal 1973 al 2012, nel quale Angem ha aderito a FIPE.

Questo sistema federale, che si colloca nel mondo Confcommercio<sup>5</sup>, sembra quindi unire da un lato, attraverso la presenza delle Associazioni territoriali, una certa forma di "federalismo" associativo, che cerchi di essere in grado di rispondere alle esigenze proprie dei vari territori, e dall'altro, con la presenza delle Organizzazioni nazionali di categoria, un tentativo di evitare una generalizzazione circa attività economiche e categorie che pur rientrando nel settore generico dei Pubblici Esercizi, rispondono a logiche proprie ed hanno esigenze assolutamente specifiche.

Tale equilibrio non è riuscito sempre, vedendo in alcuni casi prevalere l'interesse territoriale generale, rispetto all'interesse specifico della categoria, o ancora un decisionismo centrale (federale) repressivo delle istanze particolari delle specifiche categorie o dei specifici territori (LR, § 1.3 e 1.4).

### *Angem accetta la posizione di subordine rispetto a FIPE*

---

<sup>4</sup> Art. 17 Statuto.

<sup>5</sup> Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo, è la più grande rappresentanza d'impresa in Italia, associando oltre 700.000 imprese.

Il sistema di rappresentanza di Confcommercio si articola sia a livello territoriale, con organizzazioni provinciali e con unioni regionali, che categoriale, organizzazioni nazionali di categoria.



Nel contesto fin qui descritto Angem ha inizialmente cercato, più che accettato, la supremazia da parte della FIPE per quanto concerne la rappresentanza delle imprese associate per la stipulazione dei contratti collettivi di lavoro a carattere nazionale (LR, § 1.3). Ciò poiché l'Associazione non aveva le competenze per ricercare una rappresentanza indipendente del settore. In modo particolare, per qualsiasi accordo integrativo territoriale che si fosse reso necessario, veniva assicurata all'Associazione sufficiente autonomia, con il solo limite della necessaria accettazione da parte dell'Organizzazione territoriale competente, peraltro sempre ricevuta. Ugualmente, per accordi di valenza nazionale lo Statuto FIPE riconosce (e ha sempre riconosciuto dal 1973 al 2012) alle singole Organizzazioni di categoria nazionali la possibilità, per materie di interesse della stessa, la titolarità della contrattazione con la partecipazione della federazione e di Confcommercio.

In concreto Angem ha quindi avuto sufficiente autonomia nella stipula di accordi riguardanti il settore, usufruendo dell'Ufficio sindacale di FIPE, ed ottenendo sempre l'appoggio della Federazione e di Confcommercio. Va altresì detto che stando al carteggio tra Angem e FIPE precedente all'adesione del 23 marzo 1973 l'allora portavoce delle imprese intenzionate ad istituire un nuovo sistema associativo della ristorazione collettiva, Ernesto Pellegrini, aveva più volte sollevato la necessità di sviluppare autonomia per il settore, in merito non tanto alla rappresentanza sindacale per la stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro, quanto alla rappresentanza per la stipulazione di accordi specifici "funzionali" del settore, che quindi andassero a regolare ambiti specifici e propri per la ristorazione collettiva (LR, § 1.3).

Tale demarcazione di competenze risulta funzionale per alcuni anni, e vede la sua consacrazione definitiva con la sottoscrizione del primo ed importante accordo a regia Angem. Il 9 aprile 1979 viene stipulato a margine delle contrattazioni per la stesura del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del Turismo l'Accordo Nazionale per i cambi di gestione nel settore della ristorazione collettiva (mense aziendali), che vede come primo firmatario l'Angem stessa con il proprio Presidente Roberto Garavello. Con tale accordo vengono regolati per la prima volta i cambi di appalto, ovvero i passaggi dall'impresa uscente all'impresa subentrante qualora il servizio di ristorazione collettiva fosse stato dato in appalto dal committente. Tale Accordo, che

sarà successivamente oggetto di trattazione, vede tuttavia il primo scontro tra Angem e FIPE: a margine dell'accordo stesso Angem solleva la questione riguardante i trattamenti salariali integrativi, che proprio dal Ccnl Turismo che verrà stipulato il giorno successivo rispetto all'Accordo precedentemente citato, vengono considerati di competenza della contrattazione aziendale. Angem chiede che nell'accordo sia specificato che per il settore la contrattazione degli integrativi salariali sia di competenza non tanto aziendale quanto territoriale (e quindi che la rappresentanza sindacale dal lato imprenditoriale in materia spetti all'Angem), con l'obiettivo di evitare, proprio in caso di cambio di appalto, una distorsione della concorrenza. FIPE si oppone, non tanto poiché non reputi opportuno che venga accettata la proposta che per la ristorazione collettiva gli integrativi salariali siano stabiliti su base territoriale invece che aziendale, quanto poiché non reputava opportuno che la contrattazione degli integrativi territoriali fosse in capo ad Angem (eventualmente con la partecipazione di FIPE secondo lo Statuto). Viene così trovato il compromesso che sancisce sì che i trattamenti salariali integrativi comunque denominati fossero per il settore definiti attraverso accordi provinciali, ma che l'iniziativa fosse delle Associazioni provinciali dei Pubblici Esercizi aderenti alla FIPE, *con l'intervento dell'Angem.*

### **1.6.1. L'articolazione degli assetti contrattuali come prima frattura**

La contrattazione di secondo livello può essere identificata come un elemento distintivo della ristorazione collettiva rispetto all'intero comparto dei Pubblici Esercizi, e nella prima fase di esistenza dell'Angem è stato spesso l'elemento che maggiormente ha contraddistinto l'azione della nuova Associazione, rispetto all'azione della Federazione, portando in alcuni casi al primo scontro tra le due organizzazioni sindacali dei datori di lavoro.

Ciò può comprendersi meglio attraverso un'analisi storica della contrattazione territoriale, che nel mondo dei Pubblici Esercizi si fa risalire al periodo fascista. Tale forma di contrattazione è stata mantenuta sino alla stipula del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro dei Pubblici Esercizi del 1973, quando si preferì puntare sulla

contrattazione aziendale, per imprese superiori ai quindici dipendenti, ritenuta più logica per un settore eterogeneo. Tale impostazione è stata superata col Contratto Collettivo Nazionale del Turismo del 1991 che ha reintrodotta la contrattazione territoriale per tutti i settori (LR, § 1.2). Diversa invece la contrattazione di secondo livello per le imprese della ristorazione collettiva, come sopra esposto, che continuamente, dal 1979, è demandata a livello territoriale, invece che aziendale. Tramite lo stesso accordo del 9 aprile 1979, per renderlo immediatamente operativo e quasi a “dare l’esempio”, si decide di convertire da subito gli accordi interaziendali presenti in alcune delle principali città italiane (a Milano, Torino, Firenze e Napoli), in accordi territoriali (LR, § 1.2).

#### *Prima fase della contrattazione provinciale per il settore*

Una prima fase di contrattazione territoriale (su base provinciale) prende avvio immediatamente in seguito alla sottoscrizione dell’Accordo del 1979 e del successivo Contratto collettivo Turismo. Vengono sottoscritti, tra il 1979 ed il 1981 ventitré accordi provinciali che definiscono un trattamento salariale integrativo e, salvo in alcuni casi recepire l’accordo in merito alla somministrazione del vitto del’8 novembre 1976, null’altro aggiungono. Eccezione Torino, dove viene regolato il c.d. periodo di carenza in deroga al Contratto collettivo. In questi casi, pur essendo nominalmente in capo all’Associazione provinciale dei Pubblici Esercizi, con l’intervento dell’Angem, la gestione della trattativa, è quest’ultima che sembra dirigere la situazione, anche a seguito della scelta della FIPE di lasciare completamente alle Associazioni provinciali aderenti la rappresentanza della Federazione.

#### *Seconda fase della contrattazione provinciale*

La seconda fase di contrattazione si svolge nel biennio 1988-1989, in seguito alla sottoscrizione del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del Turismo del 16 febbraio 1987, che lascia inalterate le materie di competenza della contrattazione decentrata, così come lascia inalterata, per la ristorazione collettiva, il principio della contrattazione territoriale su base provinciale. I dubbi interpretativi però emergono in

questa fase con maggiore forza, contrapponendo Angem e FIPE, con da un lato la prima che rivendica maggiore autonomia negoziale in fase di trattativa provinciale e l'altra che ribadisce, ai sensi dell'accordo del 1979, ormai parte integrante del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del 1987, la partecipazione dell'Angem in trattative provinciali in merito ai soli trattamenti salariali integrativi. Lo scontro nasce a seguito della sottoscrizione, tra i venti accordi provinciali contenenti principalmente trattamenti salariali integrativi ed indennità provinciali di presenza, anche di alcuni accordi, in primis a Roma e Ferrara, contenenti anche deroghe ad istituti contrattuali, quali la malattia, l'orario di lavoro, le maggiorazioni in merito a supplementare e straordinario.

Questa prima frattura tra Angem e FIPE porterà quest'ultima a decidere di intervenire con propri rappresentanti a livello centrale, di fatto limitando l'autonomia delle organizzazioni territoriali, ritenute spesso troppo deboli rispetto all'Associazione rappresentante la ristorazione collettiva.

### **1.7. La frattura definitiva Angem-FIPE**

Il settore, nel frattempo, si modifica rispetto agli anni della nascita dell'Angem: iniziano a comparire imprese multinazionali che vedono nell'Italia un buon terreno di investimento e che prendono il posto di aziende di piccole-medie dimensioni che non sono state in grado di competere in un settore dove la competizione è sempre più diretta all'acquisizione della gestione di appalti pubblici dal valore in costante crescita, rispetto alla tradizionale gestione di appalti aziendali privati, generalmente di dimensioni limitate. Il mondo dei Pubblici Esercizi, al contrario, rimane caratterizzato dalla presenza pressoché esclusiva di imprese di medio-piccole dimensioni, spesso a conduzione familiare.

#### *Terza fase della contrattazione provinciale*

In considerazione del quadro sin qui esposto si può comprendere il relativo fallimento della successiva fase di contrattazione integrativa provinciale, che può essere

inquadrata dalla sottoscrizione del Protocollo Giugni del 23 luglio 1993 e della successiva sottoscrizione del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro Turismo del 6 ottobre 1994, fino al completo deterioramento delle relazioni tra Angem e FIPE culminate con la sottoscrizione del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro Turismo del 20 febbraio 2010. Vengono in quel periodo firmati dieci Accordi provinciali, nonostante le trattative fossero state intavolate per quasi tutte le province del centro-nord a seguito dell'invio delle piattaforme da parte delle Organizzazioni sindacali, nei quali, oltre a consolidare i trattamenti integrativi e le indennità provinciali di presenza precedentemente stabilite, si sperimenta l'istituzione di trattamenti salariali integrativi variabili, definiti infatti premi di produttività, legati all'andamento della produttività di settore, nello specifico territorio, misurata solitamente attraverso alcuni parametri tra i quali il fatturato, le ore lavorate ed il conseguente ricavo medio orario.

Le trattative, in questa ultima fase di contrattazione territoriale, sono state sempre più gestite dalla Federazione che infatti ha sempre inviato a presenziare il Direttore delle Relazioni Sindacali, Silvio Moretti, di fatto limitando molto l'azione dell'Angem, che infatti non è stata in grado di raggiungere accordi particolari in merito a deroghe di istituti contrattuali, così come accaduto in precedenza.

#### *Angem e FIPE nel sistema di rappresentanza imprenditoriale*

Come ben identificato dalla dottrina (LR, § 1.3) si possono identificare alcune caratteristiche distintive del sistema di rappresentanza imprenditoriale italiana, utili per sottolineare le notevoli differenze sviluppatesi negli anni tra Angem e FIPE.

La *frammentazione* del sistema di rappresentanza imprenditoriale è cosa nota (LR, § 1.4), e si sviluppa attorno ad alcuni assi specifici: settoriale, dimensionale, legale-istituzionale e politico. Angem e FIPE sono facilmente individuabili in questo contesto e paradossalmente si collocano in gran parte su lati opposti di questi assi. Già a partire dal concetto “settoriale”, con lo sviluppo dell'autocoscienza da parte dell'Angem di essere categoria a sé stante, incentrata sul rapporto *business to business* più che *business to consumer*, è diventato chiaro che la ristorazione collettiva non potesse essere collocata in un macro settore come quello dei Pubblici Esercizi, che ha come funzione principale la vendita al dettaglio. Nel concetto “dimensionale” (LR, § 1.4) si

riscontrano le stesse macro differenze: siamo di fronte ad imprese che nel tempo sono diminuite in termini numerici, ma aumentate a livello di numeri, sia come fatturato sia come dipendenti. Delle quattordici imprese associate ad Angem nel 2016, dieci hanno più di 200 dipendenti, e sette addirittura superano i mille dipendenti (di cui tre superano i cinquemila). Mediamente le imprese associate FIPE sono a conduzione familiare e solamente in una percentuale prossima al 5% superano i 15 dipendenti; mediamente gli addetti per impresa dei Pubblici Esercizi sono 3,9 (LR, § 1.1).

Per quanto concerne invece l'asse politico è indubbio che la Federazione, e ancora di più il mondo di riferimento Confcommercio, abbiano sempre partecipato attivamente alla discussione politica italiana, preferendo, di volta in volta, aree politiche ad altre. I rapporti "organici e simbiotici" definiti da alcuni autori (LR, § 1.4) sono difficilmente rintracciabili, ma è innegabile un tentativo di influenzare e a volte sostenere partiti particolarmente vicini per idee al mondo imprenditoriale. In questo Angem, Associazione ancora con scarsa visibilità sul piano nazionale, non ha mai cercato aree politiche di riferimento, né ha mai dato o meno *endorsement* ad alcun partito.

Da un punto di vista *funzionale*, oltre alle funzioni sindacali tipiche delle associazioni imprenditoriali, che sia FIPE sia Angem ricercano, la prima compiutamente, la seconda meno, vi sono quelle economiche e di servizi, che i Pubblici Esercizi necessitano proprio a causa della limitata dimensione che rende impossibile l'averne conoscenze specifiche in determinate materie. Discorso a parte invece per l'Angem, che pur provando ad offrire, nel solco tracciato ormai da molte associazioni imprenditoriali, numerosi servizi, risulta in questo deficitaria non per demerito, quanto poiché le imprese associate, a causa della dimensione, non sembrano interessate a ciò. In questo Angem, se si può fare un confronto più conosciuto (e di dimensioni nettamente superiori), è molto simile all'Associazione Bancari Italiani (ABI). Stesso raffronto si può fare per la strutturazione territoriale, che Angem, al pari dell'ABI, non ha, né potrebbe avere, poiché assolutamente inutile. Questa impostazione si scontra con quella mantenuta dalla Federazione dei Pubblici Esercizi, che invece necessita di una presenza capillare sul territorio, proprio perché solo in questo modo è in grado di rispondere alle necessità delle micro imprese che la compongono e che difficilmente

sarebbero associate ad un'Associazione strutturata solo a livello nazionale che non avesse almeno sedi distaccate sul territorio.

*La causa contingente della rottura: il CCNL 2010*

In considerazione di quanto sopra esposto si può comprendere il deterioramento delle relazioni tra Angem e FIPE, che hanno attraversato il momento di massima criticità durante le trattative per il rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro Turismo 20 febbraio 2010. In quel frangente vennero richieste da parte dell'Associazione alcune modifiche del Capo XII della parte speciale Pubblici Esercizi in merito a permessi e flessibilità. Tale proposta, valutata in prima istanza in modo molto negativo dalle Organizzazioni sindacali, venne ugualmente rigettata, in forma non ufficiale, dalla stessa Federazione, che riscontrò incompatibilità della proposta rispetto al testo sul quale le Parti erano prossime a trovare un accordo. Angem, in quel frangente, pur non avendo per Statuto FIPE alcuna titolarità della rappresentanza sindacale per la stipulazione di accordi nazionali di carattere generale, rivendicò, sempre ai sensi dello Statuto (Art. 11, comma 4), la titolarità della stipulazione del Capo XII poiché relativa ad una singola Organizzazione nazionale di categoria.

Da sottolineare che alcune imprese particolarmente rilevanti in termini di fatturato e numero di dipendenti, prime fra tutte Pellegrini S.p.a. e Compass S.p.a., non sentendosi più sufficientemente rappresentate dall'Angem, incapace ai loro occhi di ottenere la necessaria autonomia contrattuale, decisero di lasciare l'Associazione, la seconda delle quali tornò in Angem subito in seguito all'uscita dell'Associazione di categoria da FIPE.

Si giunse così, dopo una certa dialettica interna all'Angem, così come dialettica tra Associazione e Federazione alla lettera del 28 settembre 2012 da parte del Presidente dell'Angem, Ilario Perotto, e diretta al Presidente di FIPE, Lino Stoppani, con la quale veniva annunciato il recesso dalla Federazione. La motivazione, laconica, ma chiara rimandava al fatto che Angem non si sentisse più rappresentata dalla Federazione.

## **1.8. La nascita di ORICON: un diverso modo di fare associazionismo**

ORICON (Osservatorio Ristorazione Collettiva e Nutrizione) nasce proprio nel momento in cui Angem decide di recedere da FIPE. L'Osservatorio, pur non avendo finalità di rappresentanza, sembra assolvere ad alcune funzioni che il settore in primis, ma anche Angem, non sono in grado di svolgere.

Innanzitutto è opportuno specificare gli obiettivi dell'Osservatorio: esso si propone, per Statuto, di rappresentare il valore industriale e sociale delle buone pratiche nel settore della ristorazione collettiva, proponendosi come attore riconosciuto per contribuire a migliorare la cultura e gli standard attesi del settore.

Apparentemente quindi scopi diversi da quelli tipici di un'Associazione imprenditoriale, ma nel caso dell'Angem si potrebbe dire complementari. Come precedentemente espresso l'Associazione, che per anni ha demandato a FIPE la propria rappresentanza anche con attori istituzionali e politici, una volta espresso il recesso dalla Federazione si trova in una situazione nuova, dovendo cercare di accreditarsi come controparte politica, oltre che sindacale. L'Osservatorio si presenta quindi come uno strumento migliore, in considerazione della dichiarata imparzialità, e anche come metodo di aggregazione di soggetti che negli anni si sono allontanati dall'Associazione imprenditoriale. Infatti aderiscono in fase iniziale al progetto, oltre alle imprese che per dimensioni e fatturato risultano quelle principali in Angem (Compass S.p.a., Elior S.p.a., Sodexo S.p.a. ed inizialmente Dussmann S.r.l.), anche imprese che per propria ragione sociale sono impossibilitate ad associarsi ad Angem (CIR Food, Camst, entrambe cooperative) o che per alcuni motivi hanno scelto di recedere dall'Associazione (Pellegrini S.p.a.). La designazione di portavoce dell'Osservatorio del Presidente Angem, Carlo Scarsciotti, permette inoltre a quest'ultima di ottenere un flusso di dati ed informazione, che un'Associazione non potrebbe in alcun modo ottenere.

In seno ad Oricon nasce quindi un Centro Studi in grado di elaborare un gran numero di dati e di elaborare annualmente un rapporto preciso e oggettivo sullo stato dell'intero settore.

La possibilità inoltre, in base alla situazione, di agire tramite un'Associazione imprenditoriale, Angem, o un Osservatorio imparziale di un settore economico, Oricon,



permette di scegliere il profilo e l'atteggiamento da mantenere rendendo la complementarità tra i due soggetti più chiara.

## II CAPITOLO

### **Gli assetti contrattuali nella ristorazione collettiva: dal Turismo all'autonomia negoziale**

*Sommario:* 1. Introduzione e metodologia; 1.1. Evoluzione e struttura della contrattazione collettiva nel settore della ristorazione collettiva; 1.2. Il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti da aziende del settore Turismo 2010; 1.2.1. Validità, sfera di applicazione, decorrenza e durata; 1.2.2. Secondo livello di contrattazione; 1.2.3. Ente bilaterale Turismo e posizione Angem rispetto ad esso; 1.2.4. Lavoro a tempo parziale; 1.2.5. Orario di lavoro e flessibilità; 1.2.6. Trattamento economico; 1.2.7. Malattia; 1.2.8. Norme per la ristorazione collettiva; 2. Ccnl Ristorazione Collettiva; 2.1. Piattaforma sindacale; 2.2. Proposta imprenditoriale; 2.3. Tavolo negoziale Angem-sindacati.

#### **1. Introduzione e metodologia**

Il presente capitolo si pone l'obiettivo di analizzare gli assetti contrattuali nella ristorazione collettiva. Dapprima si prediligerà l'utilizzo del metodo storiografico per presentare l'evoluzione della contrattazione collettiva di settore a partire dal primo Contratto del settore Turismo del 1979 e fino al Contratto attualmente adottato dalle imprese, quello Turismo del 20 febbraio 2010.

In merito a questa prima parte di capitolo è opportuno sottolineare la scelta metodologica di prendere avvio, dopo una veloce presentazione di quali fossero gli assetti contrattuali nel settore dal primo dopo guerra alla fine degli anni '70, dalla disamina del Contratto collettivo Turismo del 1979. Ciò si spiega poiché solo in tal modo è possibile identificare uno strumento che, nonostante i numerosi cambiamenti derivanti dagli svariati rinnovi contrattuali, sia stato in grado di introdurre una cornice regolatoria per un settore che dal 1979 fino al 2010 è stato identificato come "Turismo". Prima di tale contratto la situazione si presentava disomogenea e a distanza di alcuni decenni risulterebbe di poca utilità e puramente nozionistico prendere come oggetto di trattazione un contesto frastagliato che oggi non è più riscontrabile, quanto meno in termini contrattuali, e che nulla spiega in merito alle attuali rivendicazioni dei diversi settori del mondo "turismo" per una contrattazione indipendente ed autonoma.

Si continuerà con l'analisi del Contratto attualmente vigente, che sarà in seguito oggetto di analisi qualitativa e verranno presi in considerazione, in dettaglio, tutti gli istituti in esso previsti con l'obiettivo di far emergere, in maniera ragionata, i

punti di forza e di debolezza alla luce dell'ormai lunga vigenza. In modo particolare saranno sottoposti ad analisi la validità e la sfera di applicazione, la strutturazione del secondo livello di contrattazione, gli enti bilaterali di settore, anche alla luce di una eventuale possibilità di uscita da essi da parte delle imprese, discussa in dottrina e per la quale non si è consolidato un orientamento unanime. Ed ancora il lavoro a tempo parziale, anche alla luce del D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81 attuativo della delega del c.d. *Jobs Act*, relativa al riordino delle tipologie contrattuali, l'orario di lavoro, con particolare riferimento ad alcuni aspetti, primi fra tutti la *flessibilità*, il ricorso al lavoro straordinario e le relative maggiorazioni, e le riduzioni dell'orario di lavoro. Si continuerà con l'analisi delle norme comportamentali e le sanzioni disciplinari, il trattamento economico inteso come paga base, contingenza, scatti di anzianità e quattordicesima mensilità, la malattia in merito alla quale verrà considerata la specificità per il settore del periodo di comporto e della c.d. carenza. Saranno da ultimo sottoposti ad esame l'assistenza sanitaria integrativa, che trae origine dal Contratto stesso, che ne stabilisce il funzionamento ed il finanziamento, ed i riferimenti normativi specifici in merito alla ristorazione collettiva, i quali tuttavia saranno analizzati ancora più in dettaglio nel terzo capitolo.

Si proseguirà, nella seconda parte, con un focus specifico sulla contrattazione nazionale successiva sia all'uscita dell'Associazione imprenditoriale Angem dalla Federazione Italiana dei Pubblici Esercizi, sia alla scadenza del Contratto Turismo del 2010. In tale frangente la novità sarà rappresentata dall'accettazione da parte delle sigle sindacali di categoria, dopo svariati rifiuti, dell'Angem in qualità di controparte per la stipulazione di un contratto specifico per la ristorazione collettiva alternativo a quello Turismo.

La presentazione della cronistoria, seguendo sempre un metodo cronologico ragionato, sarà alternato dalla disamina della piattaforma sindacale da parte dei rappresentanti dei lavoratori, e della proposte contrattuali dell'Associazione imprenditoriale.

### **1.1. Evoluzione e struttura della contrattazione collettiva nel settore della ristorazione collettiva**

Come segnalato in Introduzione la scelta chiara è quella di prendere in esame principalmente l'evoluzione contrattuale e la struttura della contrattazione dalla creazione, nel 1979 del concetto di "Turismo", quale insieme di categorie professionali affini. Tuttavia non si può astenersi da una veloce presentazione della precedente configurazione, anche solo per avere un concetto di *continuum* logico.

#### *Fino al 1979*

Come già indicato (I Capitolo, 1.2) il concetto di ristorazione collettiva è di recente nascita, sia in termini concettuali, sia in termini contrattuali. Fino alla fine degli anni '70 la ristorazione assumeva diversi aspetti, ma sempre molto distanti da quelli tipicamente "industriali". Si trattava in gran parte di casi di ristoranti o trattorie con un numero esiguo di personale, e spesso a gestione familiare. Le mense, qualora previste, erano nella quasi totalità dei casi a gestione interna e nelle situazioni, del tutto minoritarie, in cui il servizio di mensa fosse dato in appalto esterno (principalmente per i casi di ristorazione aziendale, vedi I Capitolo, 1.1.5), ciò avveniva a favore di ristoranti che accettavano di prendere la gestione della mensa interna con metodologie lontane da quelle che sono state precedentemente definite (I Capitolo, 1.1). Ecco dunque che non si era mai sentita la necessità di sviluppare una contrattazione specifica per il settore, poiché l'eventuale inquadramento del personale addetto era riconducibile alla contrattazione collettiva principale delle imprese nelle quali si svolgeva l'attività, o a quella dei ristoranti o delle trattorie.

Già in epoca fascista, attraverso il contratto collettivo corporativo, efficace nel confronto di tutti gli appartenenti alla categoria professionale, il personale era primariamente inquadrato all'interno del Contratto Nazionale di Lavoro per il personale di ristoranti, trattorie, piccole trattorie ed osterie con cucina del 21 aprile 1933, oppure all'interno del Contratto Nazionale di lavoro per gli impiegati di ristoranti, caffè, pasticcerie, confetterie ed esercizi affini del 29 gennaio 1935, i quali entrambi, pur riconoscendo alle associazioni territoriali di secondo grado, per un numero non esiguo

di materie, titolarità di contrattazione, lo indicavano in senso residuale, di fatto lasciando a livello centrale ogni decisione.

I contratti corporativi di lavoro fascista mantennero efficacia oltre la fine della II Guerra Mondiale, fino a poco dopo l'entrata in vigore della Costituzione Italiana, che di fatto rese le rappresentanze sindacali legittimate alla stipulazione di contratti collettivi con efficacia obbligatoria. Così il 27 gennaio 1948 fu sottoscritto il Contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti da ristoranti, trattorie, caffè, bar, pasticcerie ed esercizi simili tra la FIPE e la Federazione Italiana Lavoratori Albergo e Mensa (FILAM), che manteneva il doppio livello di contrattazione, lasciando la statuizione dei limiti contrattuali al primo livello, permettendo l'eventuale deroga *in melius* sotto forma di concessioni unilaterali da parte delle associazioni imprenditoriali territoriali. Gli ambiti nei quali si sviluppò un secondo livello di contrattazione furono svariati e diversificati da provincia a provincia ma se ne può dare una precisa descrizione. In alcuni casi venne ridotto il numero di mansioni per le quali era previsto esplicitamente che non fossero svolte da personale di sesso femminile (Milano, Padova, Torino); venne diversificato l'orario di lavoro per personale non impiegatizio e venne previsto anche un tempo per la consumazione del pasto allungato; furono stabilite proporzioni massime tra il numero di apprendisti inseriti in organico e personale dipendente già qualificato; agli accordi di secondo livello provinciale spettava inoltre stabilire le maggiorazioni per le prestazioni di lavoro superiori rispetto al normale orario di lavoro, sia che si trattasse di straordinario, sia che si trattasse di supplementare, così come se si trattasse di lavoro notturno (LR, § 1.1.2).

Un discorso a parte merita la determinazione del salario, che era rimandato al livello provinciale per permettere di superare le forti differenze esistenti, in termini di costo della vita, tra le varie aree del Paese.

Era quindi un sistema contrattuale con un livello alto di centralizzazione ed un'azione residuale da parte del secondo livello di contrattazione, che poteva comprendersi anche alla luce della scelta delle rappresentanze sindacali nazionali di non lasciare troppo spazio a rappresentanze sindacali territoriali, ancora non particolarmente strutturate sul territorio di riferimento e sulle quali non era fatto molto affidamento.

La struttura contrattuale rimase sostanzialmente invariata, con alcune limitate modifiche delle competenze del secondo livello di contrattazione, nelle successive

tornate contrattuali del 1954, 1959, 1967; tuttavia si manifestarono sempre in maniera maggiore i limiti di un sistema che prediligeva il livello centrale a discapito della contrattazione periferica. Soprattutto in prima fase tale sistema non fu in grado di determinare un'efficace tutela dei lavoratori, i quali non riponevano molta fiducia nelle commissioni interne aziendali (presenti nelle imprese con più di 25 dipendenti e con compiti di tutela dei diritti dei lavoratori e di verifica di rispetto da parte dell'impresa delle normative del lavoro) o nei delegati aziendali (presenti nelle imprese con meno di 25 dipendenti e con i medesimi compiti delle commissioni interne), ma neanche nelle strutture sindacali territoriali anche poiché la contrattazione di primo livello non forniva a queste ultime particolari gradi di autonomia. Il limite di una rappresentanza dei lavoratori ridotta portò certamente ad un riposizionamento da parte delle compagini sindacali che preferivano che l'assetto rimanesse fortemente orientato verso il centro, prima fra tutte la CGIL; a tali considerazioni va aggiunto che il veloce aumento dell'occupazione e il forte sviluppo economico che si manifestarono negli anni '60 portarono ulteriormente in evidenza i limiti di un modello che non considerava le peculiarità dei diversi territori e delle diverse imprese ma che puntava a standardizzare quanto più possibile.

In tale ambito il settore metalmeccanico fu certamente precursore, sempre negli anni '60, di assetti contrattuali centrifughi grazie soprattutto alla posizione della CISL che ne aveva fatta una propria bandiera. Il settore dei pubblici esercizi, meno sottoposto all'attenzione mediatica e terreno considerato di rilevanza politica inferiore a quello metalmeccanico, assistette alla modifica degli assetti contrattuali in senso decentrato solamente con il contratto nazionale collettivo del 13 marzo 1970, per poi essere ribadito e sviluppato ulteriormente con quello del 19 ottobre 1973, che diede il via alla contrattazione aziendale. Con tale struttura si raggiunse un alto grado di decentramento nel quale ogni livello contrattuale (nazionale, territoriale, provinciale) poteva teoricamente disciplinare i medesimi istituti.

Le differenze che si vennero a creare dalla fine degli anni '40 sino alle tornate di rinnovo contrattuali del 1970 e del 1973 in merito ai salari spinsero inoltre le organizzazioni sindacali nazionali, in questo caso con capofila la CGIL a cercare di riappropriarsi della definizione quanto meno dei livelli salariali di riferimento. Tale azione, in controtendenza rispetto al decentramento sopra esposto, portò alla definizione

nel contratto del 1970 di retribuzioni base conglobate nazionali, che le organizzazioni sindacali provinciali avrebbero dovuto prendere in considerazione, raffrontandole con le retribuzioni tabellari mensili in essere a livello territoriale, per stabilire le entità degli incrementi. Ciò avrebbe inoltre dovuto portare alla definizione con le controparti datoriali territoriali di tabelle salariali provinciali all'interno delle quali fosse chiara la retribuzione di base nazionale e dove tutto quanto precedentemente riconosciuto economicamente ai lavoratori fosse considerato terzo elemento provinciale.

Con il rinnovo del 1973, all'articolo 53, venne deciso, a coronamento delle decisioni prese tre anni prima, che la retribuzione di base sarebbe stata definitivamente nazionale, che i vari terzi elementi provinciali sarebbero rimasti in essere fino ad assorbimento, e che eventuali deroghe salariali *in melius* sarebbero spettate alle contrattazioni integrative aziendali, possibili per imprese con almeno 15 dipendenti. Veniva tuttavia stabilito che era di competenza del territorio la definizione di maggiorazioni per lo svolgimento di lavoro straordinario o supplementare per i lavoratori con contratto a termine, nonché il compenso fisso per il personale extra ed il prezzo del vitto.

Per bilanciare la ripresa in capo da parte delle organizzazioni sindacali nazionali della gestione della componente salariale, la CISL pretese che alla contrattazione provinciale fossero ulteriormente conferite alcune competenze: vennero quindi autorizzati interventi per sviluppare la flessibilità e per modificare l'orario di lavoro, l'eventuale strutturazione delle turnazioni, la creazione di permessi supplementari ai risposi settimanali e alle ferie, integrazioni delle qualifiche professionali non previste dal contratto nazionale, creazioni di commissioni paritetiche che potessero essere interpellate in caso di vertenze collettive di lavoro, definizione delle tempistiche minime di pausa per la consumazione del pranzo. Per quanto concerne l'apprendistato fu demandata al livello provinciale la determinazione della proporzione tra apprendisti e lavoratori già qualificati e l'integrazione delle qualifiche previste da contratto nazionale per le quali si poteva assumere apprendisti: a tal fine era lasciato al secondo livello territoriale l'istituire commissioni paritetiche che si occupassero della questione e che fossero eventualmente responsabili delle verifiche delle competenze al termine del periodo di apprendistato o che stabilissero standard per la valutazione.

Il rinnovo contrattuale del 14 luglio 1976 non modificò particolarmente la struttura contrattuale, tuttavia recepì in toto l'Accordo interconfederale del 25 gennaio 1975 tra la Confederazione Generale dell'Industria Italiana e le Confederazioni dei lavoratori, successivamente ripresa dalla Confcommercio e dalle sigle sindacali di settore il 14 febbraio dello stesso anno, con il quale si stabiliva l'uniformità dei trattamenti salariali, e definiva che i salari avrebbero dovuto uniformarsi tra i diversi territori e che gli incrementi avrebbero dovuto seguire automatismi contrattuali. Ciò portò le Parti sociali a modificare, almeno in principio, ma senza effettive grandi modifiche in termini contrattuali, l'orientamento al decentramento che si era sviluppato nel decennio del '70 (LR, § 1.1.1.).

*Nasce il settore Turismo: il Ccnl 10 aprile 1979 ed i successivi contratti.*

Il Contratto nazionale di lavoro per i dipendenti da aziende del settore Turismo del 10 aprile 1979 risulta del tutto innovativo poiché si pone l'obiettivo di uniformare nel medesimo testo la disciplina dei rapporti di lavoro del settore. In modo specifico, come specificato in *premessa* e all'articolo 2, esso *sostituisce ed assorbe ad ogni effetto le norme di tutti i precedenti contratti collettivi, accordi speciali, nonché norme e consuetudini locali, in quanto da esso disciplinate*; in modo particolare il nuovo Contratto sostituisce completamente il Ccnl 14 luglio 1976 per i dipendenti da alberghi e pubblici esercizi, il Ccnl 1 luglio 1974 per i dipendenti da imprese di viaggi e turismo e relativo accordo di rinnovo del 14 luglio 1977, il Ccnl 9 febbraio 1978 per i dipendenti da stabilimenti balneari marini, lacuali, fluviali e piscinali ed il Ccnl 12 maggio 1933 per i dipendenti da alberghi diurni. Le categorie merceologiche e di servizi che il nuovo testo si propone di normare sono esattamente sei: aziende alberghiere, aziende pubblici esercizi (all'interno della quale categoria vengono identificate le *aziende per la ristorazione collettiva quali mense aziendali e simili*), stabilimenti balneari, alberghi diurni, imprese di viaggi e turismo, campeggi (LR, § 1.1.1.). La struttura risulta l'accorpamento artificioso di tutti contratti collettivi ai quali succede: si cerca per ogni istituto e previsione di identificare una regola comune, alla quale poi succedono, per ognuna delle diverse categorie, una previsione diversa o supplementare a quanto già definito.



Il Contratto del 1979 stabilisce all'articolo 7 un'unica classificazione del personale articolata su otto livelli professionali, e relativa paga, che a decorrere dal 1 gennaio 1981 avrebbe soppiantato le diverse classificazioni dei precedenti contratti.

Il tentativo di allineare gli istituti sembra essere l'obiettivo di questo Contratto anche continuando la disamina delle diverse norme: per quanto concerne l'orario di lavoro, esso risultava profondamente differenziato da settore a settore, con il caso – per esempio – dei pubblici esercizi, e quindi anche della ristorazione collettiva, che prevedeva 40 ore settimanali distribuite in cinque giornate e mezza su settimana, ed il caso degli stabilimenti balneari dove per il personale non impiegatizio la prescrizione era di 46 ore su sei giornate lavorative su base settimanale. Il nuovo Ccnl fissava l'orario in 40 ore lavorative a settimana con alcune limitate eccezioni e prescriveva che l'allineamento dell'orario avvenisse in modo graduale durante l'intera durata contrattuale per poi raggiungere l'uniformità entro il 1 novembre 1982, addirittura oltre rispetto alla scadenza contrattuale prevista, all'articolo 223, al 30 giugno 1981.

Per quanto concerneva la contrattazione di secondo livello, veniva confermata la tendenza a privilegiare la contrattazione aziendale rispetto a quella provinciale. In particolare, all'articolo 216 venivano definite le materie per le quali fosse ammessa contrattazione integrativa limitatamente per le aziende con più di 15 dipendenti: qualifiche esistenti in azienda non equiparabili a quelle previste nel Contratto, ambiente di lavoro, trattamenti salariali integrativi, distribuzione degli orari, dei turni di lavoro e degli eventuali riposi compensativi di conguaglio, articolazione dei turni di riposo settimanale nelle aziende che non attuano la chiusura settimanale, eventuale istituzione del lavoro a turno, intendendosi il lavoro prestato a turno in caso l'azienda operi nell'arco del 24 ore. Per i pubblici esercizi, come specificato all'articolo 220, la contrattazione provinciale veniva integralmente abolita ma ciò non poteva considerarsi valido anche per la ristorazione collettiva, infatti nel nuovo contratto veniva allegato (Allegato C) *l'Accordo nazionale per i cambi di gestione nel settore della ristorazione collettiva (mense aziendali) del 9 aprile 1979*, che sarebbe rimasto in vigore sino ai giorni nostri come accordo di riferimento per le imprese operanti del settore. All'articolo 9, in parziale deroga di quanto previsto all'articolo 216 del contratto, era stabilito che i trattamenti salariali integrativi, comunque denominati, sarebbero stati definiti anziché con accordi aziendali, con accordi provinciali delle associazioni

provinciali dei lavoratori aderenti alle organizzazioni sindacali stipulanti il contratto nazionale e dalle associazioni provinciali dei pubblici esercizi aderenti alla Federazione Italiana Pubblici Esercizi con l'intervento dell'Angem. All'interno di questo accordo quindi, per la prima volta, veniva menzionata l'Angem alla quale era riconosciuta la rappresentanza specifica del settore della ristorazione collettiva, seppur col limite – se così si può dire – di doversi coordinare con la FIPE.

Il contratto non può essere descritto come una pietra miliare nella revisione degli istituti contrattuali, quanto piuttosto nell'aver inserito all'interno di un unico testo la regolamentazione di categorie che fino a quel momento erano risultate trattate separatamente. Tale scelta non può che essere ulteriormente letta come la decisione da parte sindacale, ed in modo particolare della CGIL e della CISL, di evitare la proliferazione di contratti collettivi e di cercare di incanalare su un unico tavolo negoziale la trattativa sia per avere maggiore attenzione mediatica, sia per poter gestire meglio la trattativa ed eventualmente affidarsi a metodi di pressione, quali per esempio l'utilizzo dello strumento dello sciopero, sapendo di poter contare un numero elevato di lavoratori (LR, § 1.1.2). Inoltre, e tale situazione risulta oggi altrettanto valida, le rappresentanze sindacali per le varie categorie merceologiche erano le medesime: Filcams-CGIL, Fisascat-CISL e Uiltucs-UIL, mentre le compagini datoriali erano differenti. L'unire le differenti istanze in un'unica trattativa, secondo le valutazioni della CGIL e della CISL (la UIL apparentemente sembra subire la decisione) davano la possibilità da un lato di permettere maggiore attenzione su un unico tavolo, rispetto a dover presenziare su diversi tavoli, trattando spesso i medesimi istituti, e dall'altro – e questa forse è stata la scommessa più rischiosa – di poter puntare a divisioni tra le diverse associazioni di rappresentanza imprenditoriale, sia in termini inter-associazionistici (il caso più tipico è lo scontro che in effetti si è più volte svolto tra Federalberghi e FAITA, associazione delle imprese ricettive all'aria aperta, quali i camping) sia in termini intra-associazionistici (lo scontro tra FIPE e Angem).

I rinnovi contrattuali dell'8 luglio 1982, del 17 giugno 1986 e del 16 febbraio 1987 non portarono a particolari innovazioni per quanto concerne gli istituti, ma si concentravano principalmente sulla struttura stessa del contratto, che abbandonava la primordiale forma consistente nell'elencazione, ad uno ad uno, degli istituti con specificato per ogni singola categoria l'eventuale deroga o aggiunta rispetto al testo

generale, ed identificava la propria conformazione, ancora oggi utilizzata, con una parte generale all'inizio e le varie parti speciali dedicate ai sotto-settori. In tal modo diveniva possibile identificare una regolamentazione univoca, sulla quale poi identificare tratti peculiari, specificati nella parte finale del testo, tipici della categoria di riferimento. Tale struttura, certamente più agevole rispetto la precedente, permetteva altresì alle parti di identificare quali dovessero essere le linee guida oggetto di trattativa in formato comune, ovvero alla presenza di tutte le associazioni imprenditoriali, e quali potessero essere affrontate anche in formato specifico.

L'argomento che nel decennio '80 fu maggiormente oggetto di attenzioni delle parti fu sicuramente la questione salariale e l'azione governativa in merito. La revisione del c.d. sistema della *scala mobile*, principalmente nel periodo compreso tra il 1983 ed il 1985, ed il tentativo di sviluppo di un sistema concertativo portarono innanzitutto all'accordo tripartito sul costo del lavoro del 22 gennaio 1983, siglato da Governo e Parti sociali. Con tale accordo, che si riproponeva di riportare la contrattazione in una fase dinamica, si cercava di fornire linee guide chiari che permettessero da un lato di limitare l'inflazione e dall'altra di sviluppare la produttività. Fu quindi decisa la riduzione del valore del punto di contingenza, la definizione di tetti salariali che dovessero essere rispettati dalla contrattazione di categoria ed il blocco per 18 mesi della contrattazione integrativa aziendale. Si optò altresì per creare una forte gerarchia rispetto ai diversi di livelli di contrattazione, con limiti alla contrattazione nazionale di categoria e forte disincentivo alla contrattazione aziendale: venne avviato il concetto del *ne bis in idem*, con il quale si impediva la trattazione di materie già definite in altri livelli contrattuali. Il percorso intrapreso tuttavia mostrò segni di debolezza quando il 14 febbraio 1984 la CGIL si rifiutò di sottoscrivere un protocollo siglato dalle associazioni imprenditoriali e da CISL e UIL che il Governo Craxi fece proprio, tramite il c.d. *decreto di San Valentino*, e con il quale si stabiliva la predeterminazione del tasso di inflazione, causando nei fatti la contrazione di quattro punti di contingenza.

Ai fini di questa trattazione risulta utile sottolineare che nel Ccnl del 1982 venivano per la prima volta istituite, all'articolo 52, 24 ore di *riduzioni dell'orario di lavoro*, che si andavano ad aggiungere in ogni caso alle 32 ore di c.d. ex festività abolite con la Legge 5 marzo 1977, n. 54: l'istituzione di tali permessi, che saranno oggetto di trattazione in seguito, anche in considerazione dell'importanza che assumeranno nelle

trattative sindacali degli anni 2000, risultava giustificata dall'esigenza da parte dei lavoratori, come descritto dalle rappresentanze sindacali, di poter avere più tempo per la conciliazione della vita privata con quella lavorativa. Le ore di riduzione venivano ulteriormente aumentate con il Ccnl del 1987, all'articolo 42, prevedendo, dopo un periodo di transizione, un complessivo numero di 88 ore di riduzione, comprensivo delle 32 ore di c.d. ex festività, per l'anno 1988. Ugualmente nello stesso testo contrattuale si stabiliva la modalità di attuazione delle riduzioni salvaguardando, almeno in senso astratto, le esigenze aziendali e prevedendo quindi la possibilità per il lavoratore di richiedere permessi retribuiti della durata di mezza giornata o giornata intera in periodi di minore attività e mediante la rotazione dei lavoratori *in modo da non ostacolare la normale attività produttiva dell'azienda*. Col fine di evitare che tale clausola potesse in realtà andare a scapito della fruizione da parte dei lavoratori delle riduzioni, magari a fronte di imprese che si rifiutassero di far godere i permessi, veniva altresì introdotta la specificazione che i permessi non goduti entro l'anno di maturazione *sarebbero decaduti e sarebbero stati pagati con la retribuzione in atto al momento della scadenza o, in alternativa, sarebbero stati fruiti entro e non oltre il 30 giugno dell'anno successivo*.

Altro istituto contrattuale per la prima volta presente nel Ccnl del 1987 risultava l'Ente bilaterale (articolo 5), che veniva identificato, seppur in maniera embrionale, e del quale veniva presentato un modello di statuto (inserito in Allegato H). L'ente bilaterale veniva definito – ed era la prima volta nel contratto collettivo di settore – come *lo strumento, in alternativa nazionale o provinciale o locale, idoneo a favorire processi di formazione e riqualificazione professionale, a consentire fenomeni di ristrutturazione e riqualificazione dell'offerta nonché ad adottare interventi di carattere sociale a favore dei lavoratori*. Interessante notare quindi che, a differenza dell'evoluzione dell'ente che sarà sia su base nazionale, sia su base territoriale, nell'idea embrionale la scelta dell'impostazione centrale o periferica era alternativa e non complementare. Ulteriore elemento di interesse è notare come la scelta se appunto optare per un'istituzione nazionale o territoriale venisse demandata, al comma 3 dell'articolo 5, alle singole Federazioni datorili *con autonoma valutazione*.

In merito al secondo livello di contrattazione l'unica novità introdotta riguardava la *riduzione dell'orario di lavoro* sopra definita, per la quale veniva prevista

la possibilità a livello aziendale per tutti i settori, ad eccezione che per la ristorazione collettiva per la quale era demandato a livello provinciale, di definire diverse modalità di godimento dei permessi per particolari esigenze produttive.

*Il contratto Turismo del 1991.*

Con il contratto Turismo del 30 maggio 1991 sembrava aprirsi una nuova stagione di contrattazione nel settore Turismo. Innanzitutto il contratto assumeva la struttura attualmente in essere, mantenendo la parte generale, le parti speciali e contenendo per la prima volta nella parte speciale Pubblici Esercizi un capo specifico dedicato alla ristorazione collettiva che recepiva completamente, integrandolo, l'*Accordo nazionale per i cambi di gestione nel settore della ristorazione collettiva*. Con esso veniva ripristinata la contrattazione integrativa territoriale, per altro rimasta sempre in vigore per il settore della ristorazione collettiva, e venivano ampliate le competenze della contrattazione aziendale. Le materie in capo alla contrattazione territoriale risultavano definite minuziosamente all'articolo 14 e tra queste si annoveravano – tra le più rilevanti – la definizione di programmi di formazione per l'attuazione dei contratti di formazione, specifici accordi in materia di apprendistato, l'elaborazione di schemi di convenzioni per l'assunzione dei lavoratori e la definizione delle funzioni relative agli enti bilaterali. In tema di orario di lavoro e flessibilità gli accordi territoriali avevano la facoltà di stabilire particolari regimi di flessibilità dell'orario di lavoro settimanale, la definizione di eventuali limiti massimi e minimi della durata della prestazione lavorativa ridotta, la ripartizione dell'orario giornaliero di lavoro (specificatamente nella parte speciale Pubblici Esercizi), nonché determinate funzioni relative alla materia della retribuzione. Per quanto concerneva invece la contrattazione aziendale, specificata all'articolo 1 e specificatamente all'articolo 20, erano demandate ad essa alcune materie, prime fra tutte l'individuazione di peculiari qualifiche non riconducibili a quelle definite dal contratto nazionale, i trattamenti integrativi salariali in rapporto a parametri di produttività, la materia dell'ambiente di lavoro e tutela della salute dei lavoratori, la distribuzione degli orari, dei turni di lavoro, degli eventuali riposi di conguaglio e dei regimi di flessibilità dell'orario di lavoro settimanale normale.

Col contratto del 1991 prendeva avvio in modo definitiva l'attuale struttura degli enti bilaterali. In particolare all'articolo 6 venivano definiti in dettaglio compiti e funzioni dell'*Ente Bilaterale Nazionale Unitario del Settore Turismo*, rimandando successivamente allo Statuto, anch'esso riportato in Ccnl come allegato C/1. Veniva inoltre per la prima volta inserito il riferimento, nell'articolo 13, agli enti bilaterali territoriali, in apparenza con funzioni simili, ma su piano territoriale, a quelle demandate all'ente bilaterale nazionale e per i quali era fornito uno schema di statuto che le parti sindacali e imprenditoriali avrebbero dovuto utilizzare a livello territoriale (Allegato C/2).

All'articolo 67 veniva aumentata la *riduzione dell'orario di lavoro* da 88 ore a 104 ore, sempre comprensive delle c.d. ex festività, disponendo che 16 di queste fossero a disposizione delle imprese per particolari esigenze produttive aziendali e per le quali l'utilizzo potesse essere anche ad ore. Veniva così creata la struttura attualmente in essere che della *riduzione dell'orario di lavoro* prevede che una parte sia in capo ai lavoratori, sempre nel rispetto delle esigenze aziendali e della turnazione, ed un'altra parte sia in capo alle imprese.

All'articolo 71 compariva per la prima volta un articolo specifico riguardante la flessibilità, che istituiva la possibilità, tramite intese aziendali, di creare sistemi di distribuzione dell'orario di lavoro per periodi plurisettimanali, intendendosi per tali *quei sistemi di distribuzione dell'orario di lavoro che comportino per una o più settimane prestazioni lavorative di durata superiore alle 40 ore (nel limite delle sei settimane consecutive), e per le altre, a compensazione, prestazioni di durata inferiore, senza compenso per lavoro straordinario o riduzioni della normale retribuzione.*

Per quanto concerne la ristorazione collettiva il Capo XV *norme per la ristorazione collettiva (mense aziendali)* per la prima volta cercava di codificare in formato contrattuale le norme necessarie per gestire in maniera appropriata i cambi di appalto e per indicare le competenze della gestione entrante, della gestione uscente e delle organizzazioni sindacali. L'argomento sarà specificato meglio nel successivo capitolo, tuttavia è importante notare come da questo momento la ristorazione collettiva compaia direttamente in contratto collettivo e come l'accordo del 9 aprile 1979, modificato dagli accordi del 13 ottobre 1982, 17 giugno 1986 e del 3 maggio 1990

trovino inserimento, riformulati in maniera organica, all'interno del testo e non come mero accordo a cui rimandare.

### *Il contesto dei primi anni '90 e il Ccnl del 1994*

Se all'inizio degli anni '90 le associazioni imprenditoriali optavano per la centralizzazione regolativa, temendo l'espansione della contrattazione decentrata, le organizzazioni sindacali desideravano affidare un maggiore ruolo ai diversi livelli contrattuali, mantenendo gli assetti esistenti in quel momento. In questo contesto di scontro ideologico si inserirono due azioni governative, culminate con la sigla di accordi triangolari Governo-sindacati-associazioni datoriali, che segnarono in maniera indelebile l'azione delle parti sociali negli anni successivi: il Protocollo sulla politica dei redditi, la lotta all'inflazione e il costo del lavoro (c.d. Protocollo Amato) del 31 luglio 1992, con il quale venne superato il vecchio meccanismo di scala mobile e venne disposto il blocco della contrattazione per 18 mesi, ed il Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo (c.d. Protocollo Ciampi) del 23 luglio 1993, che risultò una vera e propria riforma del sistema contrattuale e della rappresentanza sindacale aziendale, e con esso inoltre vennero rilanciati i temi generali della concertazione. In particolare il c.d. Protocollo Ciampi si poneva l'obiettivo di riformare in maniera significativa gli interi assetti contrattuali attribuendo all'autonomia collettiva la funzione primaria per la gestione delle relazioni di lavoro mediante lo sviluppo del confronto ai diversi livelli. Inoltre, il protocollo stabiliva che la contrattazione integrativa non poteva avere per oggetto materie già definite in altri livelli di contrattazione.

Anche in questa ottica si può comprendere, di fatto in continuità con il rinnovo contrattuale del 1991, la presenza di un doppio livello di decentramento territoriale ed aziendale, ampliato sensibilmente rispetto al contratto precedente.

Per quanto concerne gli istituti il rinnovo contrattuale interveniva apportando alcune sensibili novità; all'articolo 62 *contratto a termine* veniva per la prima volta prevista la possibilità dell'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro nelle ipotesi di intensificazioni temporanee dell'attività derivanti da situazioni

straordinarie e non prevedibili, per la sostituzione di lavoratori assenti per ferie o per l'esecuzione di servizi definiti e predeterminati per i quali non fosse possibile sopperire con l'organico ordinario. Tale apposizione di termine al contratto era prevista per durate non superiori ai sei mesi e nei limiti numerici specifici, in particolare a non più del 10% dell'organico per le imprese con oltre cinquanta dipendenti.

All'articolo 75, *Diverse regolamentazioni dell'orario annuo complessivo*, sulla falsa riga di quanto precedentemente sottolineato riguardo la tendenza centrifuga quanto a competenze della contrattazione di secondo livello, era istituita la possibilità di identificare strumenti alternativi a quelli presenti in contratto in merito alla regolamentazione dell'orario annuo complessivo. La possibilità di attivazione di un tale accordo era demandato alla contrattazione aziendale o interaziendale.

Per la prima volta, all'interno delle *premesse* veniva paventata la possibilità che il sistema turismo si dotasse di una propria previdenza complementare, così come di una forma di assistenza sanitaria integrativa per i lavoratori e veniva specificatamente demandato lo studio di tale possibilità ad una commissione paritetica che avrebbe dovuto, cosa che poi in effetti fece seppur in tempi più lunghi, suggerire le iniziative da intraprendere nel termine di dodici mesi dalla sottoscrizione del contratto.

Specificatamente per quanto riguardava la ristorazione collettiva, nella parte speciale specifica, venivano aggiunti due articoli, il 315 sull'*orario di lavoro* ed il 316 sullo *sciopero nelle mense ospedaliere*. Con il primo si introduceva la possibilità per le imprese di imporre il godimento dei permessi di cui alla *riduzione dell'orario di lavoro* nella misura di una o due ore settimanali nell'arco di quarantotto settimane, con la previsione che nel caso di utilizzo dal monte ore annuo dei permessi retribuiti pari a 104 ore sarebbero stati decurtate quarantotto ore, in caso di utilizzo di un'ora a settimana, o di settantasei ore nel caso di utilizzo di due ore settimanali.

Per quanto concerne lo sciopero nelle mense ospedaliere, le parti, con l'obiettivo di contemperare l'esercizio di sciopero con la tutela dei diritti della persona costituzionalmente tutelati, disponevano per la prima volta nel testo del 1994 che i servizi di ristorazione collettiva svolti negli istituti di cura *destinata ai degenti le cui condizioni di salute possano risultare pregiudicate dalla mancata somministrazione del pasto* fossero ricompresi nella normativa sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente



tutelati di cui alla Legge 12 giugno 1990, n. 146, la quale tuttavia nel testo contrattuale non era menzionata. Tale assunto non sarà, nonostante le numerose riformulazioni del presente articolo, messo in discussione, mentre sarà oggetto di forte discussione l'eventuale ricomprensione all'interno delle c.d. prestazioni essenziali anche i servizi presso le scuole dell'infanzia e primarie, di cui si tratterà specificatamente.

Finora non si è deliberatamente trattato di incrementi salariali poiché la comparazione di valori in tempi diversi avrebbe portato semplicemente ad improprie valutazioni, tuttavia a partire dagli anni '90 è possibile cercare di trovare un riferimento. Con il Ccnl Turismo 6 ottobre 1994 veniva riconosciuto ai lavoratori un incremento di 147.000 Lire (pari a circa 76 €, al 4° livello di inquadramento) per un periodo di vigenza contrattuale di quattro anni, dal luglio 1994 al giugno 1998, nonostante per la parte retributiva fosse specificatamente indicata la scadenza del 30 giugno 1996.

#### *Il Contratto collettivo 22 gennaio 1999*

Nel Contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti da aziende del settore turistico del 22 gennaio 1999, all'articolo 10 *secondo livello di contrattazione* e all'articolo 13 *materie della contrattazione* venne introdotta un'importante rivisitazione delle materie destinate alla contrattazione decentrata e la ripartizione delle materie affidate non è stata successivamente oggetto di alcuna modifica con i rinnovi contrattuali successivi. In particolare alle aziende della ristorazione collettiva a livello provinciale, il CCNL affidava la possibilità di individuare le qualifiche per le quali era consentito l'apprendistato (nonché la diversa durata), la definizione di ulteriori ipotesi di apposizione del termine alla durata del contratto di lavoro, l'introduzione di strumenti di flessibilità legati al superamento del limite stabilito per il lavoro supplementare nel caso di rapporti di lavoro a tempo parziale, la determinazione del premio di risultato e la previsione di clausole di uscita. Queste ultime, previste all'articolo 13, *clausole di uscita*, erano poste al fine di salvaguardare i livelli occupazionali e di favorire la normalizzazione delle condizioni di concorrenza tra le imprese, in presenza di situazioni territoriali di crisi, accertate dalle parti sociali. In tali casi era consentito, previa intesa territoriale, prevedere modulazioni differenti degli aumenti contrattuali. Tali accordi avevano efficacia pari a quella del contratto collettivo nazionale se sottoscritti dalle

organizzazioni nazionali stipulanti e se conclusi entro la vigenza contrattuale. La contrattazione integrativa territoriale, tenuto conto delle peculiari caratteristiche del mercato del lavoro turistico e del lavoro stagionale, poteva regolamentare, in via sperimentale, sistemi di retribuzione che prevedessero la corresponsione con cadenza mensile degli elementi salariali differiti e/o il conglobamento di ulteriori elementi previsti dalla legge e/o dalla contrattazione collettiva, con esclusione del trattamento di fine rapporto.

Per quanto concerne la contrattazione nell'unità produttiva per le aziende della ristorazione collettiva, essa compare per la prima volta nel Ccnl del 1999. Essa poteva riguardare la definizione di eventuali limiti massimi superiori o limiti minimi inferiori della durata della prestazione lavorativa ridotta, la ripartizione dell'orario di lavoro (distribuzione degli orari e dei turni di riposo), l'adozione di ulteriori diversi regimi di flessibilità dell'orario di lavoro settimanale, la misura del risarcimento per rotture e smarrimento oggetti, l'ambiente di lavoro e tutela della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori.

In merito agli istituti numerose le modifiche intervenute. Innanzitutto all'articolo 75, *contratto a tempo determinato*, veniva ridisegnata la normativa per il settore con l'allargamento dei casi ammissibili per l'apposizione del termine, in particolar modo aggiungendo alle casistiche già presenti nel contratto del 1994 anche le sostituzioni in caso di risoluzione del rapporto di lavoro senza preavviso, per un periodo massimo di due mesi. Inoltre al successivo articolo 76, *individuazione qualifiche*, erano individuate le qualifiche per le quali fosse possibile l'apposizione del termine, fermo restando la possibilità per la contrattazione integrativa di indicare altre qualifiche, mentre all'articolo 77, *percentuale dei lavoratori assumibili*, veniva rivisto il limite del 10% di personale assumibile a termine e portato al 22% nelle unità produttive con oltre cinquanta dipendenti.

Si precisava, per quanto concerne la flessibilità all'articolo 95, che il numero di settimane per le quali fosse possibile effettuare prestazioni lavorative superiori all'orario normale fosse ridotto da 6 a 4 consecutive; qualora i sistemi di distribuzione dell'orario avessero previsto l'estensione della flessibilità, rispettivamente a 12 e a 24 settimane, per i lavoratori ai quali fosse stata applicato tale sistema il monte annuo di permessi sarebbe stato 116 ore, rispetto alle 104 ore. Per la prima volta compare nel

testo del 1999 la *banca delle ore* un istituto che permetteva, nel contesto dell'articolo 96, *diverse regolamentazioni dell'orario di lavoro*, di porre i lavoratori nella condizione di utilizzare in tutto o in parte i riposi compensativi a fronte di prestazioni eventualmente eccedenti l'orario medio annuo.

Facendo seguito a quanto ipotizzato nel contratto del 1994, all'articolo 142 veniva attivata, anche questa novità assoluta per il settore, la previdenza complementare.

In merito agli incrementi salariali, a fronte di una durata triennale del contratto, dal 1° luglio 1998 al 30 giugno 2001, ed in presenza di pochi mesi di vacanza contrattuale, al quarto livello di inquadramento l'aumento previsto era da 818.000 Lire a 1.103.000 Lire, cioè 285.000 Lire pari a circa 147 €.

Per quanto riguarda la ristorazione collettiva vi erano alcune aggiunte di notevole importanza nell'accordo del 1999. Innanzitutto l'integrazione nel testo del *protocollo appalti*, siglato in concomitanza con la sottoscrizione del contratto, con il quale le parti intendevano sottolineare la necessità di un intervento da parte delle istituzioni affinché fossero resi obbligatori l'inserimento all'interno dei capitolati di appalto del riferimento al contratto collettivo di categoria, e la preferenza del principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa a scapito del maggior ribasso. Le parti, tra gli altri, richiedevano che il Ministero del Lavoro emanasse, attraverso propria circolare, con scadenze precise, una tabella con il costo della manodopera nel settore, utile al committente ad interpretare l'incidenza del costo del lavoro rispetto al servizio fornito.

All'articolo 340, *orario di lavoro*, cercando di rendere più comprensibile la disciplina così come prevista per la ristorazione collettiva nel testo del 1994, le parti stabilivano che in presenza di particolari esigenze aziendali da programmare e comunicare a livello di unità produttiva o singolo reparto, il godimento dei permessi (104 ore) di cui alla *riduzione dell'orario di lavoro*, avrebbe potuto essere attuato usufruendo degli stessi in misura non inferiore ad un'ora ed assorbendo dal monte ore annuo fino ad un massimo di novantasei ore, usufruendo degli stessi in misura di una o due ore settimanali nell'arco di quarantotto settimane: in tali casi quindi il monte ore annuo di permessi sarebbe stato elevato a 120 ore, e le ore residue rispetto a quelle

assorbite sarebbero state fruite con la stessa modalità di quelle previste per le *riduzioni dell'orario di lavoro*.

### *I contratti collettivi del 2003 e del 2007*

Il Contratto collettivo del 19 luglio 2003 introduceva notevoli novità e cambiamenti rispetto al passato. Per quanto riguarda il secondo livello di contrattazione veniva mantenuta la struttura elaborata nella precedente tornata per il rinnovo contrattuale con la semplice aggiunta, all'articolo 12, *indicatori*, di alcuni indicatori derivanti da fonti ufficiali (INPS, ISTAT, Unioncamere, Enti pubblici regionali o territoriali per il turismo , etc.), utili per l'acquisizione delle informazioni necessarie per la misurazione del premio di risultato per la contrattazione di secondo livello, che sarebbero poi stati confermati come indici di riferimento in tutti i successivi contratti.

Il contratto del 2003 risultava una pietra miliare per l'istituzione di due fondi che, al giorno oggi, si può certamente asserire abbiano avuto successo e siano da annoverarsi tra gli istituti generalmente apprezzati dai lavoratori del settore, così come dai datori di lavoro. All'articolo 24, *formazione continua*, veniva stabilito che ai fini della realizzazione dei programmi di formazione continua le imprese potessero fare riferimento al fondo interprofessionale per la formazione continua dei lavoratori dei settori commercio, turismo e servizi (For.Te.). Tale articolo trovava le proprie basi normativa anche dall'articolo 118 della Legge 23 dicembre 2000, n. 388 che prevedeva che i fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua potessero finanziare piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati tra le parti sociali nonché altre eventuali iniziative propedeutiche connesse, così come – a livello settoriale – della raccomandazione in materia di linee guida per la formazione e lo sviluppo nel settore del *catering* e dell'*hospitality* in Europa sottoscritta l'11 giugno 2003 da Effat (European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions) e da Hotrec (Confederation of National Associations of Hotels, Restaurants, Cafés and Similar Establishments in the EU). Mentre ugualmente importante per il settore la previsione, all'articolo 156, *assistenza sanitaria integrativa*, del fondo sanitario integrativo del settore, rispondente ai requisiti dell'articolo 12, comma 4, lettera f), della Legge 30 aprile 1969, n. 153 e ss.mm.ii.. Tale fondo, finanziato con contributi paritetici

tra lavoratori e datori di lavoro, si sarebbe sviluppato negli anni rappresentando sia per i lavoratori, sia per i datori di lavoro una forma di *welfare* di natura contrattuale molto apprezzata e mai criticata da nessuna delle due parti.

Per quanto concerne il tempo determinato, all'articolo 74 e seguenti, le parti riorganizzavano in modo sensibile sia le motivazioni per le quali era possibile apporre un termine al contratto, sia i limiti quantitativi. Per il primo caso erano inserite come causali per l'apposizione del termine i temporanei incrementi di attività dovuti a flussi non ordinari (già presente in passato), la necessità di impiegare professionalità diverse rispetto a quelle normalmente occupate, la necessità di adeguamento del sistema informativo aziendale o l'inserimento o implementazioni di nuove procedure, o sistemi di contabilità, l'esigenza di ricevere supporto tecnico nel campo della prevenzione e sicurezza sul lavoro, la necessità di avviare una nuova attività o anche solo la presenza di lavorazioni che richiedessero termini vincolanti di esecuzione. In merito ai limiti quantitativi venivano innalzati, per le imprese con almeno 50 dipendenti, al massimo 20% totale, ma le parti cercavano di imporre una forma di controllo tramite le comunicazioni obbligatorie che le imprese avrebbero dovuto fornire, quadrimestralmente, anche per tramite delle associazioni imprenditoriali, alle rappresentanze sindacali aziendali o territoriali. Per i lavoratori impiegati con contratto a tempo determinato veniva statuito, all'articolo 81, *diritto di precedenza*, appunto il diritto di precedenza, una volta scaduto il loro contratto, alla riassunzione nei limiti temporali di un anno dalla cessazione del rapporto di lavoro.

Nel contratto del 2003 compariva per la prima volta il contratto di fornitura di prestazione di lavoro temporaneo, ai sensi del secondo comma, lettera a), dell'articolo 1 della Legge 24 giugno 1997, n. 196, che – a dire il vero - a distanza di pochi mesi sarebbe stata abrogata dalla Legge 10 settembre 2003, n. 276 che avrebbe riorganizzato in maniera organica la somministrazione di lavoro. All'articolo 84 del Ccnl, *lavoro temporaneo*, al pari di quanto previsto per il lavoro a tempo determinato venivano specificate le ipotesi per le quali fosse consentito l'utilizzo della somministrazione di lavoro, di fatto riproponendo esattamente quanto previsto all'apposizione del termine, mentre da esso si differenziava per quanto concerneva il limite quantitativo imposto all'8 per cento massimo per unità produttiva.

In merito al trattamento economico, di cui all'articolo 140 e seguenti, era previsto che per un 4° livello – di riferimento – la paga base passasse da 1.103.000 Lire, pari a circa 569,65 € prevista fino al 30 giugno 2001, a 687,65 € previste per il medesimo livello di inquadramento al termine della durata contrattuale prevista al 31 dicembre 2005; trattavasi quindi di un incremento di 118 €. Tuttavia, poiché la decorrenza del contratto era dal 1 gennaio 2002, rispetto alla scadenza del precedente contratto prevista per il 30 giugno 2001, veniva identificata, all'articolo 145, la necessità di erogare un *una tantum* di notevole consistenza: sempre al livello di inquadramento di riferimento l'importo era quantificato in 300 € che sarebbe stato erogato in due *tranches*, ad agosto 2003 e gennaio 2004.

La scadenza del contratto era prevista per il 31 dicembre 2005 ed il rinnovo veniva siglato il 27 luglio 2007. Per la prima volta veniva scelta una decorrenza e durata lineare creando continuità col precedente contratto (per quanto l'ultima vigenza non avesse mai creato reali vacanze contrattuali): il Ccnl avrebbe avuto decorrenza dal 1 gennaio 2006 e avrebbe avuto durata quadriennale, rimanendo valido sino al 31 dicembre 2009, così come al modificato articolo 190. Di notevole entità l'incremento salariale, che al 4° livello di inquadramento prevedeva 135 €, ovviamente da riparametrarsi agli altri livelli, ed al quale veniva aggiunta a copertura del periodo di carenza contrattuale una cifra *una tantum* di 350 € che sarebbero stati erogati in parte ad agosto 2007 ed in parte a febbraio 2008.

In merito agli istituti il rinnovo contrattuale del 2007 non apportava notevoli innovazioni, ad esclusione dell'introduzione delle *clausole elastiche e flessibili* all'articolo 73 e seguenti. L'apposizione di tali clausole e la regolamentazione di contorno era demandata alla contrattazione di secondo livello, territoriale e aziendale, tuttavia il contratto prevedeva una regolamentazione provvisoria, che poi negli anni è rimasta quella maggiormente applicata. Formalmente doveva innanzitutto essere previsto un accordo scritto tra lavoratore e datore di lavoro con il quale venivano concordate le clausole; in esso dovevano essere indicate le ragioni di carattere tecnico, organizzativo, produttivo o sostitutivo che avrebbero autorizzato l'applicazione delle clausole flessibili od elastiche.

Le clausole flessibili poi erano regolate al successivo articolo, dove era specificato che le parti del contratto di lavoro a tempo parziale potevano concordare

variazioni della collocazione temporale della prestazione e che le ore di lavoro ordinarie, richieste a seguito dell'applicazione di clausole flessibili sarebbero state retribuite, per le sole ore in cui la variazione stessa fosse stata effettuata, in misura non inferiore alla sola maggiorazione dell'1,5% da calcolare sulla quota di retribuzione.

In merito alle clausole elastiche nei contratti di tipo verticale e misto, le parti del rapporto di lavoro a tempo parziale avrebbero potuto concordare variazioni in aumento della durata della prestazione, entro il limite massimo del 30% della prestazione lavorativa annua concordata. Le ore di lavoro a seguito dell'applicazione delle clausole elastiche che avessero determino un incremento duraturo della quantità della prestazione, sarebbero state retribuite con la quota oraria della retribuzione e la maggiorazione convenzionalmente determinata nella misura del 31,5% (30% + 1,5%).

Tale formulazione, che in pochi casi è stata applicata, soprattutto per quanto concerne le clausole elastiche a seguito della notevole maggiorazione, pari a quella del supplementare, risulta tutt'ora in essere e meriterebbe modifiche che saranno oggetto di trattazione successivamente.

## **1.2. Il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti da aziende del settore Turismo 2010**

Il rinnovo del contratto nazionale del 20 febbraio 2010 può essere letto in una logica di continuità rispetto il passato. La strutturazione permane la medesima, con una parte generale all'interno della quale vengono delineate le norme generali per il settore, ed una parte speciale, contenente deroghe o norme specifiche destinate a sotto-settori di aziende alberghiere, complessi turistico-ricettivi, pubblici esercizi (all'interno del quale è presente un ulteriore sotto-settore per la ristorazione collettiva), stabilimenti balneari, alberghi diurni, imprese di viaggi e turismo, porti ed approdi turistici e rifugi alpini. Tale impostazione, essendo il risultato della contrattazione a partire dal 1979, risulta alquanto complessa dimostrando di essere non tanto un lavoro organico ed efficientemente strutturato, quanto il tentativo di mantenere insieme, anche concettualmente ed in maniera anacronistica, testi di epoche diverse, accordi anche non

più attuali e parti speciali che invece di essere parziali modifiche rispetto alla contrattualistica generale appaiono veri e propri contratti collettivi a se stanti, magari regolatori di ambiti merceologici non più esistenti o comunque ormai marginali, quali per esempio gli alberghi diurni. Tali considerazioni, oltre ad essere il frutto di una lettura ragionata del testo, derivano anche da una mera visione del contratto, che se nel 1979 risultava di circa 150 pagine, nel 2010 consta di oltre 500 pagine.

Bisogna tuttavia asserire che il testo del 2010, nonostante le numerose modifiche rispetto a precedenti contratti, e all'impostazione complessa è risultato essere uno strumento che al di fuori dei numerosi dubbi interpretativi offerti è stato in grado di fornire una cornice normativa specifica per il settore fino ai giorni nostri andando ben oltre la naturale scadenza contrattuale (almeno per quanto riguarda i settori rappresentati dalla FIPE, FIAVET e FEDERRETI, discorso a parte invece per il rinnovo contrattuale del 18 gennaio 2014 siglato solamente dalla Federalberghi e dalla FAITA e valido limitatamente per le aziende alberghiere e per i complessi turistico-ricettivi all'aria aperta).

Il contratto ha cercato di consolidare l'articolazione contrattuale tradizionale, basata su un primo livello di contrattazione nazionale ed un secondo livello di contrattazione territoriale o aziendale, ridisegnato in parte alla luce dei nuovi assetti delineati dalle linee guida condivise tra Confcommercio, CISL e UIL del 17 dicembre 2008 e dall'accordo interconfederale sulla riforma del modello contrattuale del 22 gennaio 2009. Dall'analisi della sovrapposizione delle linee guida sottoscritte da Confcommercio nel 2008 con l'accordo del gennaio 2009, emerge la volontà delle parti sociali di rilanciare la crescita e il miglioramento delle retribuzioni, principalmente attraverso l'incremento della produttività, elemento rimasto fondamentale marginale fino a quel momento dalle materie oggetto di contrattazione (LR, § 1.2.1.).

La procedura di rinnovo è stata relativamente veloce ed ha seguito quanto previsto all'articolo 200, *procedure per il rinnovo del Ccnl*, nel contratto del 2007. Le organizzazioni sindacali tuttavia hanno avuto un approccio differenziato e non sono giunti alla stesura congiunta di un'unica piattaforma. La Fisascat-Cisl e la Uiltucs-Uil hanno inviato in data 24 giugno 2009 la loro proposta (ufficialmente differenziata, ma fondamentale simile in termini concettuali), nella quale esprimevano le seguenti rivendicazioni:



- Il ruolo della contrattazione di secondo livello attraverso la definizione di accordi territoriali/aziendali che avrebbero dovuto prevedere l'erogazione di un importo a titolo di elemento di garanzia retributiva;
- Una modifica della scala parametrica e del sistema di classificazione del personale del settore legato al riconoscimento della professionalità;
- Il pieno funzionamento della Commissione Pari Opportunità e la rivisitazione del part time post partum prevedendone l'aumento della percentuale;
- Il ruolo degli enti bilaterali in relazione al sostegno al reddito e come luoghi deputati all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro oltre all'attività dei fondi interprofessionali di formazione continua;
- Il potenziamento dell'Assistenza Sanitaria Integrativa e la razionalizzazione del numero dei fondi attualmente esistenti;
- Sulla previdenza complementare un incremento dell'onere in modo generalizzato a carico delle imprese e l'unificazione dei fondi esistenti al fine di ridurre il costo a carico degli iscritti imputato a costi di gestione;
- L'istituzione di un tavolo di concertazione che sviluppasse il confronto con tutti gli attori sia pubblici che privati sulla stagionalità e sulla destagionalizzazione e sulla creazione di un sistema di ammortizzatori che accompagni le imprese ed i lavoratori nei periodi di sospensione contrattata;
- Il coinvolgimento dei fondi interprofessionali nella formazione dei lavoratori stagionali da finalizzare all'allungamento del periodo del rapporto di lavoro;
- Un incremento salariale la cui entità sarebbe stata determinata secondo le modalità ed i criteri previsti dall'Accordo sul nuovo modello contrattuale del 22 gennaio 2009 (che nello specifico prevedeva l'analisi dell'indice IPCA quale elemento per valutare l'incremento salariale, con analisi *ex post* dell'eventuale scostamento dal valore preventivato e conguaglio in successivo contratto);

Diverso il caso della Filcams-Cgil, che non avendo firmato il protocollo del gennaio 2009, ha deciso di portare avanti una propria linea autonoma che ha richiesto un processo intestino di maggior durata culminato con l'invio della propria piattaforma rivendicativa in data 9 ottobre 2009, dopo l'approvazione da parte dei delegati territoriali e la consultazione dei lavoratori.

La piattaforma risultava di maggiore complessità rispetto a quella presentata dalle altre sigle sindacali e puntava a sottolineare la necessità di intervento in molteplici ambiti contrattuali: veniva innanzitutto proposto di affrontare le problematiche del settore costituendo un tavolo unico tra tutte le parti sociali interessate al fine di elaborare una proposta organica di rilancio del settore. Tale richiesta era facilmente comprensibile alla luce delle frizioni sorte all'interno del lato sindacale, come tentativo di tornare ad una posizione unitaria.

In particolare veniva richiesto che fossero trattati i temi dell'estensione degli ammortizzatori sociali per tutti i comparti del settore, il riconoscimento della disoccupazione per part time verticale in caso di sospensione del servizio o di azienda stagionale, la riduzione del periodo di apprendistato, il contrasto agli appalti assegnati al massimo ribasso.

La Filcams-Cgil sottolineava inoltre la necessità di intervento in merito ai servizi svolti in appalto: i fenomeni di dumping ed i comportamenti delle stazioni appaltanti (gare al massimo ribasso) erano fonte di un connubio negativo di costi e prezzi eccessivi, ai quali si sommarono i gravi ritardi di pagamento da parte degli enti pubblici; per porre rimedio a tale intreccio proponeva un sistema di regole premiale per le aziende in grado di offrire un prodotto rispondente alle richieste, sia in termini di qualità che di capacità professionali e di rispetto delle norme contrattuali.

Suggeriva perciò di rilanciare le proposte e le iniziative previste dall'avviso comune del Ccnl 2007 e completamente disattese – a loro detta - dal Governo, che richiedevano l'adozione di un provvedimento che disciplinasse le caratteristiche dei soggetti che operano nel campo della ristorazione collettiva al fine di verificare la capacità operativa e finanziaria delle aziende che intendono partecipare alle gare da parte di enti appaltanti, anche attraverso la predisposizione di elenchi o registri di accreditamento; l'inserimento nei bandi di gara del riferimento al Ccnl applicato sottoscritto e l'applicazione integrale in tutti i servizi conferiti in appalto della contrattazione di secondo livello applicata nell'azienda conferente; l'emanazione di un apposito provvedimento che codificasse le norme per l'effettuazione del sistema della gara pubblica da indire solo con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; la definizione dei compiti e delle funzioni da assegnare all'ente bilaterale in termini di monitoraggio degli appalti. Inoltre suggeriva una completa rivisitazione dell'articolato

sul cambio di appalto previsto nella parte speciale Pubblici Esercizi- sotto-sezione ristorazione collettiva.

In merito alla bilateralità la proposta della Filcams-Cgil prevedeva la possibilità di individuare un unico ente bilaterale tra tutti i settori affini in modo da concentrare su un unico soggetto, con maggiori capacità operative, le attenzioni. L'esperienza del sostegno al reddito infatti aveva dimostrato, a fronte di una crisi settoriale, la propria incapacità a rispondere alle esigenze complessive delle imprese. Per riuscire a realizzare quanto proposto l'organizzazione sindacale proponeva quindi l'incremento della quota di competenza delle aziende a favore della previdenza integrativa al fine di adeguare il contributo complessivo a 1,65%.

La Filcams-Cgil sottolineava inoltre, nella propria piattaforma, che la classificazione del personale, con la conseguente definizione degli inquadramenti giuridici ed economici non rispondeva ai mutamenti professionali ed organizzativi intervenuti nel settore. Riteneva pertanto che si dovesse intervenire per un profondo rinnovamento che andasse nel senso della valorizzazione professionale con la possibilità di avanzamenti di carriera non strettamente connessi ai profili gerarchici.

Non essendo stato sino a quel momento avviato alcun percorso di rinnovamento, al fine di dare un adeguato riconoscimento dei mutamenti professionali legati alle profonde trasformazioni del settore, riteneva quindi necessario avviare un radicale mutamento della scala parametrica e del sistema di classificazione.

In merito al trattamento di malattia veniva richiesto il pagamento dei primi tre giorni (c.d. periodo di carenza), l'unificazione dei diversi settori al pagamento dell'80% per la malattia e al 100% per l'infortunio e la separazione del periodo di comporto tra infortunio e malattia.

Tuttavia, al di fuori delle proposte fin qui esposte la lacerazione del rapporto con le altre sigle sindacali che aveva spinto la Filcams-Cgil a presentare una propria piattaforma era principalmente connessa con le richieste salariali, che per quest'ultima dovevano portare ad un incremento pari a 135 € dal 4° al 6° livello di inquadramento contrattuale, prevedendo la riparametrazione solo per i livelli successivi.

A fronte di queste proposte, e dopo che in data 21 settembre 2009 le associazioni imprenditoriali FAITA, Federalberghi, FEDERRETI, FIAVET, FIPE con l'assistenza della Confcommercio avevano presentato in concreto la loro disponibilità a

trattare, sottolineando come la congiuntura economica non permettesse tuttavia un contratto espansivo, quanto più che altro difensivo e di tentativo di mantenimento del tasso di occupazione, si era giunti alla prima riunione plenaria del 23 ottobre nella quale le parti avevano presentato le rispettive posizioni.

Nonostante una distanza abbastanza marcata si era tuttavia raggiunto un programma di massima in merito ad incontri in formati ristretti che permettessero di trovare una mediazione rispetto alle diverse proposte. Tali incontri, svoltisi nel mese di novembre, dicembre e gennaio 2010 furono in grado di avvicinare le parti permettendo di raggiungere un accordo di massima in una riunione ristretta del 6 febbraio 2010, poi sancita ufficialmente in sede plenaria il 20 febbraio del medesimo anno.

Nei successivi paragrafi si cercherà di analizzare alcuni istituti considerati di maggiore rilevanza, sia nell'ottica del contratto collettivo del 2010, sia per quanto concerne le trattative che sarebbero seguite per la stesura del contratto collettivo della ristorazione collettiva.

### **1.2.1. Validità, sfera di applicazione, decorrenza e durata**

Il Ccnl Turismo del 2007 era scaduto in data 31 dicembre 2009, ed il nuovo Ccnl, siglato in data 20 febbraio 2010, aveva decorrenza 1 gennaio 2010 e fino al 30 aprile 2013, così come previsto all'articolo 199. Rispetto ai precedenti contratti la durata era prevista triennale facendo seguito all'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009.

Tentando di fare una comparazione tra la disciplina delineata dall'accordo del 23 luglio 1993 – precedentemente applicato – ed il nuovo accordo si trova che in precedenza la durata del contratto era prevista in 4 anni per quanto concerne la parte normativa al pari della contrattazione di secondo livello, mentre la durata della parte economica era prevista biennale; col nuovo testo si uniformava la durata a tre anni sia per la parte economica, sia per la parte normativa e la contrattazione di secondo livello.

Al secondo ed al terzo comma dell'articolo in questione vengono specificate la possibilità di disdettare il contratto comunicando la decisione con almeno sei mesi di

preavviso e l'ultravigenza fino al successivo rinnovo qualora non si fosse giunti ad un accordo prima della scadenza.

All'articolo 200, *procedure per il rinnovo del Ccnl*, sono stabilite le nuove procedure, che differiscono da quelle previste nel testo del 2007. Infatti, sempre seguendo le indicazioni contenute all'interno dell'Accordo quadro sugli assetti contrattuali del 2009, il Ccnl Turismo 2010 prevede che la presentazione delle piattaforme dovesse avvenire con almeno sei mesi dalla scadenza, mentre in passato si faceva riferimento a tre mesi; in proposito c'è da sottolineare che le organizzazioni sindacali, in prossimità della scadenza del contratto, presentarono le piattaforme in linea con quanto previsto dal Contratto.

La previsione, al terzo comma, che durante i sei mesi precedenti la scadenza e nel mese successivo e per un periodo complessivo pari a sette mesi dalla data della presentazione delle piattaforme sindacali non si potessero assumere iniziative unilaterali né azioni dirette venne invocata dalle organizzazioni sindacali con lettera datata 19 novembre 2012 contro Angem, la quale in data 14 novembre del medesimo anno aveva dato disdetta formale del Ccnl Turismo a seguito del recesso da FIPE (l'argomento sarà oggetto di trattazione successivamente).

In merito alla validità ed alla sfera di applicazione, nel completo rispetto delle tradizioni contrattuali, viene specificato l'ambito merceologico e di servizi che si pone l'obiettivo di disciplinare il contratto. Non vi sono particolari differenziazioni rispetto ai precedenti contratti, già analizzati. In merito ai pubblici esercizi ed in particolare alla sfera inerente la ristorazione collettiva si può sottolineare che non vengono indicate solamente le *aziende per la ristorazione collettiva in appalto (mense aziendali e simili) e servizi sostitutivi di mensa*, ma sono ricompresi all'interno dei pubblici esercizi anche attività che possono essere certamente incluse nella definizione di *ristorazione organizzata*: trattasi dei posti di ristoro sulle autostrade, che pur essendo solitamente regolate dal negozio giuridico della concessione, invece che dell'appalto, vengono sempre più spesso identificate come un sotto-settore che in futuro potrà essere ricompreso all'interno della stessa ristorazione collettiva; *posti di ristoro nelle stazioni ferroviarie, aeroportuali, marittime, fluviali, lacuali e piscinali*; *servizi di ristorazione sui treni* (non a caso la gestione dei servizi di ristorazione a bordo dei treni ad alta velocità/alta capacità di Trenitalia sono attualmente gestiti da una società costituita ad

hoc, Itinere, completamente controllata da Elixor S.p.a.); *ditte appaltatrici dei servizi di ristorazione sulle piattaforme petrolifere* (anche in questo caso attualmente si possono identificare un numero rilevante di imprese del settore, particolarmente la Compass S.p.a. e la Dussmann S.p.a. che gestiscono gli appalti sulle piattaforme petrolifere al largo delle coste dell'Emilia Romagna); *aziende addette alla preparazione, confezionamento e distribuzione dei pasti*, che ci si chiede in cosa possa differenziarsi, per esempio, rispetto alle precitate aziende della ristorazione collettiva.

### **1.2.2. Secondo livello di contrattazione**

Il secondo livello di contrattazione non risulta particolarmente modificato sia dall'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, sia dal contratto collettivo del 2010 che ne ha recepito i punti cardine. La contrattazione integrativa viene quindi sempre esercitata per materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto nazionale o dalla legge e deve riguardare materie ed istituti che non siano già stati negoziati in altri livelli di contrattazione secondo il principio del *ne bis in idem*. L'unica modifica, come già specificato, riguarda la durata triennale.

All'articolo 10, *contrattazione integrativa*, vengono specificati i diversi livelli: territoriale, aziendale e provinciale. Il secondo livello viene definito territoriale per le imprese occupanti sino a 15 dipendenti e, comunque, per aziende con più di 15 dipendenti laddove nell'ambito delle stesse non si svolga la contrattazione aziendale; qualora invece nelle imprese sussista contrattazione integrativa aziendale o sia stata ricevuta la relativa piattaforma, il rinvio alla contrattazione territoriale sarà possibile solo previo accordo tra le parti. La contrattazione aziendale, come stabilito al terzo comma, è riservata quindi per le imprese con più di 15 dipendenti, mentre la contrattazione provinciale viene esclusivamente riservata per le imprese della ristorazione collettiva, nel rispetto dell'accordo nazionale per i cambi di gestione nel settore della ristorazione collettiva del 9 aprile 1979 e successive modifiche.

I commi otto, nove e dieci del medesimo articolo regolano invece la procedura, prevedendo che le piattaforme rivendicative per la contrattazione integrative avrebbero

dovuto essere presentate a partire dal 1 gennaio 2010. La parte destinataria della piattaforma avrebbe dovuto convocare il primo incontro entro 30 giorni dal ricevimento. Le singole organizzazioni nazionali avrebbero potuto partecipare ai negoziati e le parti stipulanti il Contratto Turismo avrebbero costituito un Comitato paritetico per la promozione ed il monitoraggio della contrattazione integrativa: in merito si può sottolineare come tali disposizioni siano rimaste lettera morta, soprattutto per quanto riguarda le imprese della ristorazione collettiva.

All'articolo 11, *premio di risultato*, viene previsto che sia in ambito territoriale che aziendale si possa prevedere l'erogazione di elementi economici ulteriori rispetto a quelli previsti dal contratto nazionale. Trattasi, come definito al comma uno, di erogazioni strettamente connessi ai risultati conseguiti con la realizzazione di programmi concordati tra le parti ed aventi per obiettivo, ad esempio, incrementi di produttività, di competitività, di qualità e di redditività. Tale impostazione risulta conforme a quanto presente nell' dall'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, che sottolineava l'importanza di sviluppare la produttività e la competitività delle imprese italiane con l'obiettivo generale di sviluppare il *Sistema Italia* e altresì con la speranza che ciò avrebbe sviluppato una sensibile ripresa economica che avrebbe portato anche ad aumenti salariali consistenti.

In merito al trattamento contributivo e fiscale degli importi erogati, così come previsto al quinto comma, si specificava che essi avrebbero dovuto avere *caratteristiche tali da consentire l'applicazione del particolare trattamento contributivo e fiscale previsto dalle normative in materia*. Ciò in particolare avrebbe permesso uno sgravio contributivo relativo alla quota di retribuzione imponibile costituita dalle erogazioni *previste dai contratti collettivi aziendali e territoriali, ovvero di secondo livello, delle quali fossero incerti la corresponsione o l'ammontare e la cui struttura fosse correlata dal contratto collettivo medesimo alla misurazione di incrementi di produttività, qualità e altri elementi di competitività assunti come indicatori dell'andamento economico dell'impresa e dei suoi risultati*, ai sensi dell'articolo 1, comma 67 della Legge 24 dicembre 207, n. 247, ed una imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali pari al 10 per cento, entro il limite di importo complessivo di 3.000 euro lordi, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c), del decreto Legge 27 maggio 2008, n. 93 e ss.mm.ii..

Completa novità rispetto al passato la previsione, all'articolo 13, *effettività della diffusione della contrattazione di secondo livello*, della descrizione specifica degli importi premiali, della platea alla quale era rivolto, e dell'eventuale "sanzione" in caso di mancato raggiungimento di un accordo.

Il premio era destinato ai lavoratori dipendenti in forza al 1 ottobre 2012 ed iscritti nel libro unico del lavoro da almeno 6 mesi, di aziende non rientranti nel campo di applicazione di un contratto integrativo aziendale o territoriale. Esso sarebbe stato erogato con la retribuzione di ottobre 2012 e sarebbe stato calcolato in proporzione alle giornate di effettiva prestazione lavorativa nel periodo 1 gennaio 2010 – 31 ottobre 2012 (comma cinque).

Gli elementi economici integrativi, anche per poter essere soggetti agli sgravi contributivi ed all'impostata sostitutiva del 10 per cento secondo la normativa sopra esposta avrebbero dovuto avere tre caratteristiche: essere variabili, non essere predeterminabili e non essere utili ai fini di alcun istituto legale e contrattuale.

L'assoluta novità, oltre alla previsione degli importi lordi finalizzati alla pratica attuazione di quanto previsto all'articolo 13 (210 € al 4° livello di inquadramento contrattuale, da riparametrarsi per gli altri livelli), la determinazione di un c.d. *elemento di garanzia*, ovvero dell'erogazione di un importo fisso con la retribuzione del mese di ottobre 2012 che avrebbe dovuto sostituire l'erogazione del premio di risultato qualora nonostante la presentazione di una piattaforma integrativa non fosse stato raggiunto un accordo integrativo (pari a 125 € al 4° livello di inquadramento contrattuale, da riparametrarsi per gli altri livelli).

Tale nuovo istituto contrattuale, che aveva il valido obiettivo di incentivare la contrattazione integrativa, è stato spesso aggirato dalle imprese della ristorazione collettiva utilizzando come motivazione l'applicazione del comma uno che parlava di un premio di risultato per imprese che già non ne fossero dotate. In tal modo con l'erogazione di elementi economici di scarsa rilevanza, all'interno della retribuzione e derivanti da accordi che, seppur scaduti, continuavano ad essere in essere su base provinciale, potevano considerarsi esentati dalla contrattazione integrativa e dall'erogazione dell'elemento di garanzia.

Nell'eventuale stesura del contratto di rinnovo sarebbe opportuno valutare come eliminare la possibilità che alcune imprese, con un mero tecnicismo, riescano ad



evitare l'erogazione del premio. Risulta inoltre alquanto strano che la formulazione non sia stata modificata nel testo di rinnovo del 18 gennaio 2014 sottoscritto solamente da Federalberghi e FAITA e mai sottoscritto dalle altre organizzazioni imprenditoriali: pur essendo una questione principalmente riguardante le imprese della ristorazione collettiva per le quali esiste la contrattazione integrativa provinciale, era presumibile che in sede di contrattazione si addivenisse ad un accordo diverso in materia rispetto a quanto sottoscritto nel 2010.

Di sicuro interesse la previsione del comma 9 che identifica la possibilità per imprese in situazione di difficoltà economica o produttiva che possano comportare il ricorso ad ammortizzatori sociali o qualora in presenza di risultati che si discostino in termini negativi sostanzialmente rispetto ai valori medi raggiunti dal territorio, di non erogare il premio di risultato. Una simile formulazione però ha presentato un doppio dubbio interpretativo: innanzitutto in merito a chi avesse dovuto sancire l'effettiva crisi aziendale, se l'impresa stessa (come sembra dalla formulazione) oppure le organizzazioni sindacali; in seconda istanza se l'eventuale esonero rispetto all'erogazione fosse solamente riguardante il premio di risultato oppure anche l'elemento economico di garanzia. In merito al primo caso sempre l'accordo di rinnovo del 18 gennaio 2014 sembra aver superato il problema prevedendo che sia in capo alla Commissione paritetica territoriale il compito di stabilire che l'impresa fosse in effetti in uno stato di crisi. Diverso invece il caso dell'erogazione dell'elemento di garanzia, che anche per quel contratto non è chiaro se possa essere ascrivibile a *premio* o meno.

### **1.2.3. Ente Bilaterale Turismo e posizione Angem rispetto ad esso**

L'Ente Bilaterale Nazionale Turismo è un organismo costituito su base paritetica dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro. Rispetto a quanto finora descritto con il rinnovo del 20 febbraio 2010 non sono state apportate modifiche all'impianto complessivo dell'Ente, con l'unica eccezione di aver previsto, all'articolo 19, *sostegno al reddito*, un vincolo all'utilizzo del 30 per cento della quota contrattuale di servizio per il sostegno al reddito dei lavoratori

dipendenti da aziende coinvolte in situazioni di crisi e/o processi di ristrutturazione e/o riorganizzazione aziendale. Gli ulteriori compiti, previsti all'articolo 18, *Ente bilaterale nazionale unitario del settore Turismo*, non differiscono rispetto a quanto sin qui descritto.

Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 23, *finanziamento*, le aziende provvedono a versare i contributi per il finanziamento degli Enti Bilaterali del settore nella misura globale dello 0,40% di paga base e contingenza per 14 mensilità di cui lo 0,20% a carico azienda e il restante 0,20% a carico del lavoratore.

In merito è interessante valutare la questione posta dall'Angem sulla possibilità, una volta disdettato il Ccnl 2010, di abbandonare il sistema degli enti bilaterali, omettendo la contribuzione, garantendo eventualmente quanto previsto al terzo comma del medesimo articolo, ovvero che *l'azienda che ometta il versamento dei contributi dovuti al sistema degli enti bilaterali, determinato nella misura di cui al presente articolo, rimane obbligata verso i lavoratori aventi diritto all'erogazione delle prestazioni assicurate dall'ente bilaterale competente.*

All'atto del recesso di Angem da FIPE è stata inviata una comunicazione a FIPE e alle organizzazioni sindacali di categoria, datata 14 novembre 2012, con la quale si è esplicitato che, a far data dal 1 gennaio 2013, le Aziende associate ad Angem sarebbero state libere di valutare il contratto collettivo da applicare ai propri dipendenti e che *nell'ipotesi di applicazione per fatti concludenti del Ccnl del Turismo, le aziende associate ad Angem saranno vincolate per la sola parte economica e normativa e non per quella obbligatoria (LR, § 1.1.4.).*

La disciplina contrattuale in materia di Enti bilaterali viene considerata, in generale, quale parte obbligatoria del Ccnl e in quanto tale non vincolante. In proposito, occorre premettere che dottrina e giurisprudenza riconoscono pacificamente che il contratto collettivo di lavoro può avere diverse funzioni: normativa, in quanto diretto a determinare il contenuto dei contratti individuali di lavoro; obbligatoria, che si esprime nell'instaurazione di rapporti obbligatori che vincolano esclusivamente le parti collettive che li stipulano; gestionale, in quanto rivolto a regolare, in un contesto di crisi o di esubero di personale, i criteri di scelta del personale da collocare in mobilità o le modalità di gestione del contratto di solidarietà; transattiva di conflitti di diritti o interessi o di mero accertamento (LR, § 1.2.1.).

Le disposizioni in materia di enti bilaterali, in quanto normalmente diretta a disciplinare i rapporti tra le diverse parti collettive e comunque certamente non volte a regolare *in modo organico i rapporti di lavoro* (cfr. Cass. 11 luglio 2008, n. 19275), possono ritenersi rientrare, quindi, in generale, tra le clausole di contenuto obbligatorio.

La riconduzione della disciplina in materia di Enti Bilaterali alla parte obbligatoria del contratto è stata affermata ripetutamente sia dalla Suprema Corte che da circolari del Ministero del Lavoro e dell'INPS. In merito si veda la pronuncia della Cassazione del 10 maggio 2001, n. 6530 che riguardo ai contributi dovuti agli enti regionali bilaterali per l'artigianato asseriva che *le clausole prevedenti l'adesione ai suddetti enti non rientrano né fra gli istituti di parte economica né fra gli istituti di parte normativa della contrattazione collettiva di riferimento dovendo, invece, considerarsi come clausole contrattuali meramente "obbligatorie", destinate come tali a impegnare esclusivamente le parti contraenti.*

Tale pronuncia seguiva quanto già asserito dalla Pretura di Verona il 10 settembre 199, secondo la quale *l'art. 3 del d.l. 22 marzo 1993, n. 71, convertito dalla legge 20 maggio 1993, n. 151, impone all'impresa - che rientri nella sfera di applicazione dei contratti collettivi dell'artigianato e che intenda godere dei benefici contributivi previsti dal medesimo d.l. - soltanto di applicare la parte economica e normativa dei contratti collettivi dell'area artigiana, ma non di osservare la parte obbligatoria degli stessi contratti: e con ciò esclude che tale impresa sia tenuta a iscriversi agli enti bilaterali e ai fondi, istituiti dalla contrattazione collettiva dell'area artigiana, e a versare ad essi i relativi contributi.*

Ad identiche conclusioni è pervenuto il Ministero del Lavoro che, con circolare 15 gennaio 2004, n. 4, ha praticamente fatto propria la pronuncia della Cassazione concludendo che *tale interpretazione deve ancora oggi ritenersi vincolante, in quanto, tra le molteplici letture della lettera della legge, deve senza dubbio ritenersi vincolante quella coerente con i principi e le disposizioni costituzionali in materia di libertà sindacale.*

È inoltre possibile aggiungere all'elenco fin qui presentato la circolare 7 giugno 2005, n. 74 dell'INPS, secondo la quale *le agevolazioni devono intendersi subordinate alla integrale applicazione della sola parte economica e normativa degli accordi e contratti collettivi (...) nella quale non rientrano, come anticipato, le clausole*

*dei contratti collettivi che impongono l'iscrizione e la relativa contribuzione agli enti bilaterali.*

In base alla giurisprudenza e alle circolari sopra richiamate, dunque, la disciplina in materia di enti bilaterali, in quanto parte obbligatoria del Ccnl, può ritenersi, in linea generale, non direttamente vincolante per il datore di lavoro che potrebbe, quindi, non aderire a tali enti e non versare la relativa contribuzione.

La disciplina degli Enti bilaterali del settore del Turismo presenta una peculiarità che la differenzia rispetto ai casi esaminati che non consente di ritenere immediatamente applicabili anche al settore delle Turismo le conclusioni cui sono giunte le sentenze e circolari richiamate.

Il terzo comma dell'art. 23 del Ccnl del Turismo prevede, infatti, che *l'azienda che ometta il versamento dei contributi dovuti al sistema degli enti bilaterali, determinato nella misura di cui al presente articolo, rimane obbligata verso i lavoratori aventi diritto all'erogazione delle prestazioni assicurate dall'ente bilaterale competente. Si richiamano, in particolare, le disposizioni di cui all'art. 20 del presente contratto (sostegno al reddito).*

Con Circolare 15 dicembre 2010, n. 43, il Ministero del Lavoro, ritornando sul tema dei contributi dovuti agli Enti bilaterali, dopo avere ribadito le conclusioni delle precedenti circolari sopra richiamate, ha esplicitato, che nella *diversa ipotesi in cui i contratti collettivi di lavoro, dopo aver definito un sistema bilaterale volto a fornire tutele aggiuntive ai prestatori di lavoro nell'ottica di un innovativo welfare negoziale, dispongano l'obbligatorietà non della iscrizione all'ente bilaterale, quanto del riconoscimento al prestatore di lavoro, per quei datori di lavoro che non vogliano aderire al sistema bilaterale, di analoghe forme di tutela (per esempio una assistenza sanitaria o una previdenza integrativa) anche attraverso una loro quantificazione in termini economici, l'obbligatorietà della tutela - ovvero del versamento a favore del prestatore di lavoro di una somma forfettaria o anche della erogazione diretta, da parte del datore di lavoro, di prestazioni equivalenti a detta bilateralità - va, infatti, correttamente riferita alla parte economico-normativa del contratto collettivo, avendo efficacia sul contenuto delle situazioni di diritto che regolano il rapporto individuale di lavoro tra l'impresa - o, più in generale, il datore di lavoro (si pensi agli studi professionali) - e ciascuno dei propri dipendenti.*

Sulla base di tale circolare, quindi, considerata l'espressa previsione nel contratto collettivo, di un obbligo di erogazione delle prestazioni direttamente da parte del datore di lavoro in caso di mancato pagamento dei contributi agli Enti, si può sostenere che, da un lato, la previsione debba essere ricondotta non già alle clausole obbligatorie del contratto bensì alla sua parte economica e normativa con conseguente vincolatività in capo alle aziende.

Ad identiche conclusioni, circa la riconducibilità della disciplina in materia di Enti Bilaterali alla parte economica e normativa del Ccnl, è pervenuto il Tribunale di Bergamo che ha affermato che *la bilateralità prevista dagli accordi e dai contratti collettivi dell'artigianato è un sistema che coinvolge tutte le imprese del settore, aderenti e non alle associazioni di categoria, poiché eroga prestazioni di welfare contrattuale che completano il trattamento economico e normativo del lavoratore previsto all'interno dei contratti collettivi di categoria. Le prestazioni stabilite dai sistemi di bilateralità, nazionale e regionale, rappresentano un diritto contrattuale, da cui consegue il diritto, per ogni singolo lavoratore, alla percezione diretta di prestazioni equivalenti a quelle erogate dagli enti bilaterali nazionali, regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano, laddove l'impresa datrice decida di non aderire all'organismo bilaterale ed assolvere il relativo obbligo contributivo* (Trib. Bergamo 12 novembre 2014).

#### **1.2.4. Lavoro a tempo parziale**

Il lavoro a tempo parziale (anche detto *part time*) consiste in un rapporto di lavoro subordinato, a tempo determinato o indeterminato, caratterizzato dallo svolgimento di attività per un orario, stabilito dal contratto individuale di lavoro, inferiore rispetto a quello normale previsto dalla legge e dalla contrattazione collettiva. In occasione della sottoscrizione del Contratto del 2010 la normativa vigente, e richiamata nel testo, era il decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 61, che stabiliva anche le forme possibili che il rapporto a tempo parziale poteva assumere: di tipo orizzontale, di tipo verticale o di tipo misto; il nuovo testo di riferimento, il decreto

legislativo 15 giugno 2015, n. 81, modifica sostanzialmente quanto previsto precedentemente, ma provvedendo principalmente a delineare una normativa di riferimento “complementare”, ovvero valida nei soli casi in cui la contrattazione collettiva di riferimento non ne avesse regolato alcuni aspetti.

Secondo quanto previsto all’articolo 69, *instaurazione del rapporto di lavoro*, spetta alla contrattazione collettiva stabilire il limite minimo di ore della prestazione rispetto al normale orario settimanale, mensile ed annuale. In attesa che tuttavia la contrattazione integrativa stabilisca appunto i limiti è la contrattazione nazionale che li determina nella misura di 15 ore minime settimanali, nel caso di orario ridotto rispetto al normale orario settimanale, di 64 ore minime nel caso di orario ridotto rispetto al normale orario mensile e di 600 ore, nel caso di orario ridotto rispetto al normale orario annuale.

Si trova in questo caso, nella riscrittura dell’articolo rispetto ai precedenti contratti, quello che appare un refuso un dubbio interpretativo in merito al limite superiore, per altro non specificato in Ccnl; al terzo comma, infatti, è previsto che *la contrattazione integrativa possa stabilire limiti massimi superiori e limiti minimi inferiori rispetto a quanto previsto dal Contratto nazionale*. Tuttavia, al successivo comma cinque è previsto che siano fatte salve *le condizioni derivanti dalla contrattazione collettiva di secondo livello, con esplicita esclusione di eventuali limiti orari superiori*. Il dubbio interpretativo, che non è stato dipanato, riguarda quindi la possibilità che venga apposto un limite orario superiore, per altro al precedente comma tre ammesso, oppure il fatto che solo i limiti orari superiori non siano conservati rispetto a quanto deciso in passato. Di certo sarebbe necessaria una riscrittura del testo con l’esplicitazione del significato autentico.

In merito al lavoro supplementare, cioè quello svolto in concorrenza al normale orario di lavoro, non vi sono significative modifiche rispetto al precedente Contratto che appunto permetteva lo svolgimento del supplementare fino ad un massimo di 180 ore all’anno, ex articolo 70, *caratteristiche del rapporto*, con una maggiorazione del 30 per cento. In tale contesto può essere interessante comparare la certamente più favorevole normativa, almeno per le imprese, contenuta a riguardo all’articolo 6 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 che prevede che solo nel caso in cui il contratto collettivo non disciplini l’istituto è concesso fino ad un massimo del

25 per cento di ore supplementari rispetto a quelle concordate ed una maggiorazione del 15 per cento.

Agli articoli 73, 74, 75 e 76 sono indicate la disciplina in merito alle clausole elastiche e flessibili e le relative modalità applicative, modificando in modo sostanziale quanto previsto al precedente Contratto del 2007. In merito alle clausole flessibili, a meno che non vengano stipulati accordi integrativi che derogano a quanto stabilito, viene prevista la possibilità per le parti del contratto individuale di lavoro di concordare clausole relative alla variazione della collocazione temporale della prestazione. Le ore di lavoro ordinarie, richieste a seguito dell'applicazione di tali clausole, vengono previste con una retribuzione, per le sole ore in cui la variazione stessa viene effettuata, in misura non inferiore alla sola maggiorazione dell' 1,5 per cento. Nei contratti a tempo parziale verticali e misti viene invece consentito alle parti del contratto individuale di lavoro di concordare clausole elastiche relative alla variazione in aumento della durata della prestazione, entro il limite massimo del 30 per cento della prestazione lavorativa annua concordata. In tal caso viene previsto che le ore di lavoro a seguito dell'applicazione delle clausole elastiche che determinino un incremento duraturo della quantità della prestazione, siano retribuite con la quota oraria della retribuzione e la maggiorazione convenzionalmente determinata nella misura del 31,5 per cento (30 per cento più 1,5 per cento).

In alternativa alle maggiorazioni dell'1,5 per cento a fronte dell'applicazione delle clausole elastiche e flessibili viene altresì stabilito che le parti possano concordare un'indennità annuale pari ad almeno 120 Euro.

Sempre per una forma di comparazione risulta interessante sottolineare che l'articolo 6 del D.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 prevede, per i soli casi in cui il contratto collettivo non disciplini le clausole elastiche (che nel decreto in oggetto includono anche le clausole flessibili), che le clausole elastiche possano essere pattuite per iscritto dalle parti avanti alle commissioni di certificazione. Esse non possono eccedere il limite del 25 per cento della normale prestazione annua a tempo parziale e comportano il diritto del lavoratore ad una maggiorazione del 15 per cento della retribuzione oraria.

Un'ulteriore analisi merita la specificità del tempo parziale per quanto concerne il settore della ristorazione collettiva. In particolare è facile comprendere che per le posizioni maggiormente connesse alla distribuzione dei pasti sono generalmente

impiegate proprio a ridosso degli orari della prima colazione, del pranzo e della cena, per la ristorazione sanitaria, e in maggior parte solo del pranzo per la ristorazione aziendale e scolastica: si comprende quindi la necessità dell'utilizzo del tempo parziale in maniera massiccia.

L'analisi del Centro Studi della Ristorazione Collettiva (I Capitolo, 1.1.2.) ha evidenziato che circa il 74% dei lavoratori impiegati nel settore ha un contratto a tempo parziale, con punte del 93% di chi lavora nell'ambito della ristorazione scolastica. Proprio in quest'ultimo sotto-settore è di notevole interesse sottolineare come più della metà di chi svolge la propria attività con un contratto a tempo parziale svolga fino a 15 ore a settimane, di fatto portando alla conclusione che – ad eccezione dei casi in cui siano previsti accordi integrativi territoriali o aziendali – le imprese spesso non rispettino la previsione contrattuale che prevede a 15 ore il limite minimo di orario settimanale. Non sorprende quindi che gran parte dei pochi contratti integrativi sulla questione si riferiscano proprio al settore scolastico, generalmente predisponendo un minimo orario giornaliero (nella maggior parte dei contratti la previsione è di minimo due ore giornaliere, a volte limitatamente ai giorni della settimana nei quali è prevista l'erogazione del servizio di refezione scolastica).

All'articolo 77 del Contratto, *Part time week end*, più per venire incontro alle necessità dei Pubblici Esercizi, viene istituita per la prima volta rispetto ai precedenti contratti del settore la possibilità di stipulare contratti di lavoro a tempo parziale della durata di almeno otto ore settimanali, collocate nel fine settimana, e rivolto a studenti. Tale previsione, che certamente ha dato buoni risultati per gli esercenti, non è stata in alcun modo utilizzata da parte delle imprese della ristorazione collettiva che non hanno trovato affinità tra la previsione contrattuale e le esigenze proprie. È auspicabile a riguardo valutare se una disposizione simile sia di una qualche utilità, altrimenti risulterebbe più opportuno eliminare dal testo di un futuro contratto specifico per la ristorazione collettiva, una norma del tutto inutile.

#### **1.2.5. Orario di lavoro e flessibilità**



Il Contratto del 2010 non introduce, agli articoli 108 e 109, particolari novità per quanto concerne le definizioni dell'orario normale settimanale, dell'orario medio settimanale e dell'orario giornaliero. Ciò è giustificabile da un lato rispetto ad una normativa immutata rispetto al precedente Contratto collettivo del 2007, e dall'altro per la capacità dimostrata negli anni della precedente vigenza contrattuale di rispondere sufficientemente alle esigenze inerenti all'organizzazione del lavoro.

Il Decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario del lavoro, detta le regole di contorno di quelli che sono i principi in materia di organizzazione dell'orario di lavoro, lasciando tuttavia alla contrattazione collettiva ampia libertà in termini di deroghe e integrazioni. Il Ccnl 2010, per quanto concerne il comparto Pubblici Esercizi, conferma la norma prevedendo come orario normale settimanale le 40 ore, ripartite su cinque giornate e mezza (i diversi comparti regolano in maniera differenziata tale materia). Viene ribadito, in ossequio al Decreto sopra citato, che l'orario settimanale medio non possa superare le 48 ore, anche in considerazione del fatto che la normativa non ammette deroga a riguardo, specificando tuttavia che tale limite si riferisce ad ogni periodo di sette giorni calcolato, come media, su un periodo di riferimento non superiore a sei mesi, derogando il limite di quattro mesi, ex articolo 4, comma 4 del D.lgs. 8 aprile 2003, n. 66.

In merito all'orario giornaliero sono modeste le indicazioni in Ccnl, sia per quanto riguarda la parte generale, sia per quanto concerne la parte speciale Pubblici Esercizi. Tuttavia va detto che la normativa lascia in questo ambito poche possibilità di deroghe, anche in considerazione della notevole libertà che viene concessa dal D.lgs. 8 aprile 2003, n. 66, che non indica più la durata giornaliera del lavoro, ma si limita a stabilire, agli articoli 7 e 8, che il *lavoratore ha diritto a undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore*, permettendo di desumere che il limite massimo di lavoro giornaliero sia quantificabile in 13 ore, non tanto per disposizione contrattuale, quindi, quanto per disposizione legislativa.

All'articolo 111 del Ccnl viene regolamentata la riduzione dell'orario di lavoro, della quel si è già parlato per quanto concerne precedenti testi contrattuali del settore. Viene confermato quanto stabilito dal Contratto del 22 gennaio 1999, ovvero la riduzione dell'orario annuale tramite concessione di permessi individuali retribuiti pari

a 104 ore (con la deroga per gli stabilimenti balneari a 108), con la possibilità, regolata dall'articolo 343 della parte speciale Pubblici Esercizi – comparto ristorazione collettiva – di imporre da parte dell'impresa l'utilizzo di una o due ore settimanali, fino ad un massimo di 96 ore annue, con la concessione di ulteriori 24 ore a disposizione dei lavoratori (per un monte ore complessivo di permessi pari quindi a 120 ore).

Per quanto riguarda la flessibilità, il Contratto non introduce particolari novità, coniugando le due procedure previste, la prima nel Ccnl Turismo 19 luglio 2003 e la seconda nel Ccnl Turismo del 27 luglio 2007. Quest'ultima, prevista all'articolo 114, comma 8, è direttamente applicabile, senza il previo esame congiunto con le rappresentanze sindacali, e prevede la possibilità di derogare alla norma di carattere generale che qualifica come lavoro straordinario quello eccedente le quaranta ore settimanali, potendo ricorrere alla flessibilità bisettimanale. In tal caso l'orario di lavoro potrà essere calcolato come media di un periodo di due settimane, applicabile per una volta massima in ciascun trimestre, ed ai lavoratori interessati sarà solamente riconosciuto un incremento della riduzione dell'orario di lavoro pari ad un'ora per ciascun periodo bisettimanale. In tali occasioni di conseguenza non vi sarebbe il riconoscimento di compenso per lavoro straordinario prestato oltre il normale orario settimanale, né riduzione della retribuzione nel periodo di lavoro con orario inferiore.

Le disposizioni del 2003 (articoli 104 e 105 Ccnl Turismo 19 luglio 2003), riproposte nel Ccnl 2010, regolano invece una forma di flessibilità plurisettimanale, in rapporto a particolari esigenze aziendali.

Attraverso tale strumento è possibile, per una o più settimane, ottenere prestazioni lavorative di durata superiore a 40 ore e per le altre, a compensazione, prestazioni di durata inferiore. In tali occasioni al lavoratore non spetta compenso straordinario per il lavoro prestato oltre il normale orario settimanale, né riduzione della retribuzione nel periodo di lavoro con orario inferiore. Il numero delle settimane per le quali è possibile effettuare prestazioni lavorative di durata superiore al normale orario settimanale secondo l'articolo 114, comma 3, sono quattro con possibilità di recupero entro le dodici settimane successive, mentre al successivo comma 5 è prevista la possibilità che il numero delle settimane per le quali diventi possibile effettuare prestazioni lavorative di durata superiore al normale orario settimanale siano dodici, con recupero entro le ventiquattro successive; in quest'ultimo caso viene altresì prevista la

concessione di ulteriori dodici ore di permessi, che andrebbero ad aggiungersi alle 104 ore previste dalla riduzione dell'orario di lavoro.

Il ricorso a tali sistemi di distribuzione dell'orario di lavoro per periodi plurisettimanali viene concesso limitatamente a due volte l'anno non consecutive e, a differenza di quanto previsto nell'altro sistema di flessibilità bisettimanale, l'adozione di tali programmi viene subordinata all'esame congiunto con le rappresentanze sindacali aziendali, al termine del quale, e comunque due settimane prima dell'avvio, è possibile darne comunicazione ai lavoratori.

In merito appare opportuno riportare precisamente la dicitura di cui al comma 6 dell'articolo 114, che prevede che *l'adozione dei programmi sarà* (dovrebbe essere n.d.t.) *preceduta da un incontro tra direzione aziendale e RSU o delegato aziendale nel corso del quale la direzione aziendale esporrà* (dovrebbe esporre n.d.t.) *le esigenze dell'impresa ed i relativi programmi, al fine di procedere ad un esame congiunto. Dopo questa fase, concluso l'esame congiunto, e comunque almeno due settimane prima dell'avvio dei nuovi programmi, a cura della direzione aziendale si darà comunicazione ai lavoratori dei programmi definiti.* Tale formulazione ha negli anni fornito numerosi dubbi interpretativi sul valore del termine *esame congiunto*, il quale non si comprende se debba portare ad un accordo, o se sia solamente una forma di valutazione collegiale al termine della quale spetti sempre e comunque al datore di lavoro, in applicazione del c.d. potere direttivo, la decisione dell'attuazione o meno del programma di flessibilità. Proprio questa incertezza del testo del 2003 ha quindi portato alla formulazione di una nuova norma, quella del 2007, che invece non richiedeva appunto alcun coinvolgimento espresso delle rappresentanze sindacali aziendali. Rimane tuttavia difficile da comprendere il perché, una norma che ha creato numerosi attriti in ambito aziendale e che non ha ancora una interpretazione autentica non sia stata resa più chiara in sede di contrattazione, anche se – e questa risulta una metodologia spesso apprezzata se non ammessa – le diciture che si prestano a numerose interpretazioni risultano in molti frangenti il compromesso per poter concludere gli accordi a livello nazionale, lasciando poi i dubbi in sede applicativa in ambito territoriale o aziendale.

All'articolo 115, frutto di una considerazione derivante dall'impossibilità di poter rispondere precipuamente alle esigenze di ogni settore o sotto-settore, viene inoltre inclusa, sotto la dicitura *diverse regolamentazioni dell'orario annuo*

*complessivo*, una possibilità alternativa che lascia alle imprese, o gruppi di esse, di attivare una negoziazione a livello aziendale o interaziendale per il raggiungimento di accordi che vengono definiti di *tipo sperimentale*. In particolare il riferimento è all'attivazione di una *banca delle ore*, per altro già citata nel Contratto del 1999, ma mai pedissequamente regolamentata, all'interno della quale inserire figurativamente i riposi compensativi guadagnati a fronte di prestazioni eventualmente eccedenti l'orario medio annuo. L'unica condizione posta dal contratto, che quindi appare voler incentivare una negoziazione aziendale sull'argomento, è l'aumento, nei casi di attivazione di tali programmi, del monte ore annuo di permessi di cui alla *riduzione dell'orario di lavoro*, a 128 ore, 24 in più di quelle previste.

In merito al lavoro straordinario il testo del 2010 ha modificato le precedenti versioni prevedendo, all'articolo 122, che il limite massimo consentito diventasse di 260 ore annuali e che fosse eliminata la durata massima giornaliera consentita di prestazioni straordinarie (in passato pari a 2 ore), nel limite comunque delle 48 ore come definito dall'articolo 4 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66. In merito risulta interessante sottolineare, anche perché evidenziato dalla stessa FIPE, la possibilità che le aziende, attraverso l'utilizzo della flessibilità bisettimanale (ma in teoria anche tramite l'utilizzo della flessibilità plurisettimanale contrattata), possano però superare il limite delle 48 ore, mantenendo la media bisettimanale nei limiti delle 48 ore, se non addirittura, senza pagare alcuna maggiorazione per prestazioni di lavoro straordinario, nei limiti delle 40 ore settimanali (LR, § 1.2.1.). Tale possibilità si evincerebbe anche dall'abrogazione dell'articolo 4, comma 5 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, ad opera del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, che prevedeva l'obbligo di comunicazione alla Direzione Territoriale del Lavoro dell'eventuale sfioramento del limite massimo di 48 ore per le imprese. Per quanto tali considerazioni possano far sorgere dubbi sulla validità giuridica di quanto consigliato dall'Associazione imprenditoriale, non si può non rilevare una certa praticità – da un punto di vista imprenditoriale – della soluzione proposta. Trasposto sempre nel testo del Contratto collettivo l'obbligo, previsto al decreto legislativo di cui sopra e per i soli casi elencati (vedasi Cass. n. 11821/2003; Cass. n. 2161/1082), per il lavoratore di non esimersi, senza giustificato motivo, dal prestare lavoro straordinario entro i limiti.

In merito alla maggiorazione per lavoro straordinario il Ccnl rimanda alle parti speciali, che per quanto concerne i Pubblici Esercizi, e la ristorazione collettiva di rimando, trattasi, ex articolo 302, di trenta per cento per le ore straordinarie, se diurne, o di sessanta per cento se notturno (tra le ore 24.00 e le ore 06.00).

Per quanto riguarda invece il riposo settimanale, il Ccnl 2010 ha introdotto notevoli novità, cercando di fornire una regolamentazione più confacente alle esigenze di un settore che in molti casi non è in grado di identificare univocamente nella domenica la giornata di riposo.

L'articolo 9 del D.Lgs. 8 aprile 2003, n. 66 stabilisce che il lavoratore ha diritto ogni sette giorni ad un periodo di riposo di almeno 24 ore consecutive, da cumulare ovviamente con le 11 ore minime di riposo giornaliero. Tale norma prevede altresì che siano possibili eccezioni a tali disposizioni sia nel caso in cui le attività di lavoro a turni portino il lavoratore a cambiare squadra senza la possibilità di usufruire del periodo di riposo giornaliero o settimanale, sia che le attività svolte siano caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata. Proprio quindi per essere in grado di offrire uno strumento più idoneo ad ogni settore, gli articoli 9, comma 2, lettera d) e 17, comma 4 del D.Lgs. 8 aprile 2003, n. 66 stabiliscono che la contrattazione collettiva possa stabilire previsioni diverse, a condizione che ai prestatori di lavoro siano accordati periodi equivalenti di riposo compensativo o, in casi eccezionali in cui ciò non fosse possibile, che ai lavoratori sia accordata una protezione appropriata. Proprio in attuazione di ciò l'accordo di rinnovo del 20 febbraio 2010 ha introdotto la possibilità di consentire diverse modalità di godimento del riposo settimanale a fronte di due casi così specificati: *o al fine di favorire l'organizzazione dei turni e la rotazione del giorno di riposo, con particolare riferimento alle esigenze che si realizzano in seno alle aziende che non effettuano il giorno di chiusura settimanale, oppure per la conciliazione della vita professionale dei lavoratori con la vita privata e le esigenze familiari.* In tali circostanze, quindi, l'articolo 125 del Ccnl 2010 ha previsto la possibilità che il riposo settimanale possa essere fruito ad intervalli più lunghi di una settimana, purché la durata complessiva di esso ogni quattordici giorni corrisponda a non meno di 24 ore consecutive per ogni sei giornate effettivamente lavorate, da cumulare con le ore di riposo giornaliero. È altresì previsto che la contrattazione integrativa possa prevedere

diverse strutturazioni, tuttavia tale ipotesi, per quanto concerne la ristorazione collettiva, non è mai stata messa in pratica.

#### **1.2.6. Trattamento economico**

All'articolo 148 del Contratto del 20 febbraio 2010, *elementi della retribuzione*, sono segnalate le voci che compongono la retribuzione del lavoratore: paga base nazionale conglobata, indennità di contingenza (all'interno della quale è stato inserito l'*elemento distinto della retribuzione*), gli eventuali scatti di anzianità, l'eventuale terzo elemento ed i diversi – se previsti – trattamenti salariali integrativi che per le imprese operanti nel settore della ristorazione collettiva sono rappresentati dal terzo elemento provinciale e dagli integrativi aziendali.

Risulta ormai anacronistica la separazione della paga base rispetto all'indennità di contingenza, ormai non più aggiornata a partire dall'Accordo del 31 luglio 1992: certamente sarebbe stato opportuno, ai fini di semplificazione, farla confluire all'interno della paga base, avendo ormai essa perso il proprio ruolo originario, così come avvenuto in numerosi contratti collettivi di altre categorie.

In merito agli incrementi salariali il rinnovo vedeva un aumento al quarto livello, da riparametrarsi, pari a 115 € che sarebbero stati erogati in sette tranches, mentre – nonostante il testo del Contratto la riporti all'articolo 153 – in considerazione del fatto che la carenza contrattuale era stata limitata a neanche due mesi, non sarebbe stata erogato alcun importo a tantum. All'articolo 152, comma 6, si inseriva inoltre una specifica previsione per le imprese della ristorazione collettiva, stabilendo che limitatamente per le imprese operanti all'interno di quel settore specifico le erogazioni dell'incremento salariale sarebbero state dilazionate, quanto meno per le prime tranches. Una valutazione circa la congruità dell'incremento salariale può essere fatta verificando l'inflazione effettiva determinata dall'ISTAT per gli anni di vigenza contrattuale. Per il 2010 l'inflazione è stata pari al 1,6%, per il 2011 al 2,7% e per il 2012 al 3%. L'incremento salariale annuo è stato mediamente pari invece a circa 38 €, il 2,8 in termini percentuali, superiore alla media del 2,43 per cento.

Gli scatti di anzianità, previsti all'articolo 158, costituiscono gli aumenti periodici della retribuzione collegati all'anzianità di servizio. Per il settore Turismo i dipendenti hanno diritto ad un massimo di sei scatti di anzianità triennali per anzianità di servizio maturata presso la stessa impresa o gruppo di imprese. Tale definizione tuttavia porta a dubbi in merito al riconoscimento dell'anzianità maturata in caso di cambio di appalto: nessuna norma prevede che venga garantita l'anzianità maturata, ma solamente gli scatti, con il paradosso che un lavoratore che assista ad un cambio di appalto dopo due anni e undici mesi di servizio, si troverebbe col nuovo appaltatore senza alcuna anzianità di servizio; l'argomento sarà tuttavia oggetto di trattazione nel paragrafo che analizzerà le norme specifiche per la ristorazione collettiva.

Da segnalare la presenza, oltre che come ovvio della tredicesima mensilità (art. 160), anche della quattordicesima mensilità prevista all'articolo 161, indicata come *gratifica di ferie*.

In un settore nel quale il calcolo del costo del lavoro ha effetti anche per la determinazione delle offerte finalizzate all'ottenimento dell'appalto, risulta di certa utilità l'analisi delle tabelle emanate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in ottemperanza all'ormai abrogata Legge 7 novembre 2000, n. 237, contenenti il costo orario del lavoro per i dipendenti da aziende del settore turismo, comparto Pubblici Esercizi – ristorazione collettiva. Nonostante le ultime siano datate aprile 2013, è possibile attraverso l'analisi di esse scoprire gli impatti degli integrativi provinciali per ogni provincia ed avere un'idea chiara del costo del lavoro di riferimento.

### **1.2.7. Malattia**

Il diritto del lavoratore a beneficiare dei mezzi di sostentamento adeguati alle sue esigenze durante la malattia è da tempo ampiamente riconosciuto e può essere considerato alla stregua di un diritto costituzionale. L'articolo 38 della Costituzione infatti prevede che *i lavoratori hanno diritto che siano previsti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria*. Oltre a ciò è ampia la normativa in materia, tra la quale si

segnala l'articolo 2110 del Codice Civile che stabilisce che, in caso di malattia, se la legge o le norme contrattuali non prevedono forme equivalenti di previdenza o assistenza, è dovuta al lavoratore la retribuzione o un'indennità nella misura e per il tempo determinati dalle leggi speciali, dalle norme contrattuali o secondo equità.

Specificamente è poi la Circolare INPS 28 gennaio 1981, n. 134368 che in maniera organica stabilisce esattamente le prestazioni erogabili dall'ente ed i diritti riconosciuti ai lavoratori dipendenti da imprese private, istituendo il concetto di periodo di carenza, inteso come il periodo dei primi tre giorni di malattia per il quale al lavoratore non è corrisposta alcuna indennità, a meno che la contrattazione collettiva non preveda diversamente. Ed è proprio questa la questione che differenzia i diversi contratti collettivi, insieme all'eventuale integrazione dell'indennità INPS, quest'ultima pari all'80 per cento del salario.

Il Contratto Turismo 2010 non interviene rispetto ad una questione che era già ampiamente trattata nei precedenti rinnovi contrattuali, tuttavia risulta importante analizzare la questione sia poiché l'istituto è stato spesso oggetto di negoziazione, sia poiché nelle trattative per la stesura del Contratto specifico per la ristorazione collettiva, attualmente in corso, l'argomento è ampiamente dibattuto.

La malattia è definita in termini generici nella parte generale del Contratto a partire dall'articolo 166 e seguenti. Ne viene fornita una definizione, che riprende in toto il citato articolo del Codice Civile, gli adempimenti a carico del lavoratore e del datore di lavoro, con l'aggiunta delle previsioni di cui all'articolo 50, comma 5-bis del Decreto Legge 30 settembre 2003, n. 326 e dell'articolo 1, comma 810 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, che introducono l'utilizzo telematico nelle pratiche obbligatorie (normativa non recepita nel precedente Contratto, nonostante fosse già stata adottata), le procedure per l'invio di visite di controllo e gli obblighi del lavoratore di rimanere presso il proprio domicilio durante finestre temporali specifiche. Quello che però differenzia il Contratto Turismo 2010 e, a dire il vero, ogni singolo sotto settore del comparto Turismo è specificato nelle parti speciali del testo contrattuale. In particolare all'articolo 322, comma 1, della parte speciale Pubblici Esercizi è stabilito che il lavoratore *avrà inoltre diritto alla normale retribuzione da corrispondersi da parte dei datori di lavoro per i primi tre giorni (c.d. periodo di carenza), qualora la durata della malattia superi i cinque giorni*. Tale formulazione è in vigore per i Pubblici Esercizi sin



dal primo Contratto Turismo del 1979 ma sino al rinnovo contrattuale del 1991 prevedeva che il periodo di carenza fosse riconosciuto solo qualora la malattia avesse avuto una durata minima di sette giorni.

Per quanto riguardante principalmente l'infortunio, è di stretta attinenza con la malattia la conservazione del posto di lavoro, definito anche periodo di comporto. Trattasi del periodo in cui il lavoratore, in caso di malattia o infortunio accertati, abbia diritto alla conservazione del posto di lavoro. All'articolo 173 del Contratto è previsto che tale periodo sia di centottanta giorni in anno solare, ovvero tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre. Inoltre, al successivo articolo 174 è prevista la possibilità, al termine del periodo di comporto, che il lavoratore richieda un'aspettativa generica, una sola volta durante l'intero rapporto di lavoro, per un massimo di centoventi giorni, senza retribuzione e senza diritto alla maturazione di alcun istituto contrattuale. La novità in materia risulta invece la possibilità, di cui all'articolo 175, per i malati con gravi patologie oncologiche accertate da una commissione medica presso l'azienda sanitaria locale di riferimento, di usufruire di un'aspettativa generica per un lasso di tempo superiore ai centoventi giorni e senza un limite di ulteriori giornate.

#### **1.2.8. Norme per la ristorazione collettiva**

Nel Contratto collettivo Turismo 2010, all'interno della parte speciale Pubblici Esercizi è inserito, ormai dal Ccnl del 1991, un capo specifico riservato alla ristorazione collettiva, all'interno del quale vengono inseriti, sotto forma di veri e propri articoli, le parti principali del *Protocollo nazionale per i cambi di gestione nel settore della ristorazione collettiva (mense aziendali)* del 9 aprile 1979, modificato dagli accordi del 13 ottobre 1982, 17 giugno 1986 e del 3 maggio 1990, alcune previsioni specifiche sui trattamenti salariali integrativi, peraltro inseriti anche nella parte riguardante il secondo livello di contrattazione, regole per il godimento del diritto di sciopero nelle mense ospedaliere e una specifica previsione per la gestione dei permessi retribuiti, già menzionata nell'analisi dell'orario di lavoro (LR, § 1.1.1.).

Dall'articolo 332 all'articolo 340 vengono specificate le previsioni contrattuali in merito ai cambi di gestione. Alcune determinanti saranno trattate successivamente, poiché specifiche e meritorie di una trattazione a parte, ma in questa sede può essere di certo interesse analizzare le procedure che avvengono in seguito all'aggiudicazione di un contratto di appalto di servizi rispetto e le norme che sono contenute nel contratto.

All'articolo 332, *cambi di gestione – finalità*, pur specificando semplicemente gli obiettivi delle norme in materia vengono esplicitati alcuni elementi che devono essere tenuti in considerazione per la comprensione del settore. Innanzitutto che *il settore della ristorazione collettiva (...) è generalmente caratterizzato dall'effettuazione del servizio tramite contratti di appalto*, creando un'immediata connessione tra il settore e la cornice giuridica all'interno della quale le imprese, ed i lavoratori di rimando, si trovano ad operare. Sono quindi costanti, poiché tipici per le imprese che operano in ambito di appalti pubblici, i cambi di gestione con conseguenti – ed è sempre il medesimo articolo che lo sottolinea – *risoluzioni dei rapporti di lavoro per giustificato motivo oggettivo*. È la norma quindi che specifica che, in seguito al passaggio di appalto, i lavoratori devono essere licenziati per giustificato motivo oggettivo.

Dall'articolo 333 sono specificate passo dopo passo le procedure che le imprese devono seguire. In prima istanza spetta alla gestione uscente, *con la massima tempestività e comunque prima dell'evento*, dare comunicazione alla gestione subentrante così come alle rappresentanze dei lavoratori della cessazione, e ciò deve essere accompagnato con *tutte le informazioni utili all'applicazione dell'Accordo*. Questo, nel tempo, ha creato notevoli problemi poiché non è specificato in dettaglio quali siano queste informazioni, lasciando alle singole imprese la scelta. In ambito europeo il Comitato del Dialogo Sociale settoriale, in data 14 settembre 2016, ha deciso – al fine di evitare situazioni quali quella italiana – di creare entro un anno un documento contenente esattamente le informazioni che le imprese uscenti saranno tenute a fornire alle imprese subentranti; si considera comunque che tali informazioni dovranno essere il nominativo del lavoratore, i codici di contribuzione fiscale, la qualifica, il livello di inquadramento contrattuale, la retribuzione suddivisa in minimo contrattuale ed eventuali parti *ad personam*, la data di assunzione.

All'articolo 334 è prevista la possibilità, su richiesta di una delle parti, di eventuali incontri di verifica circa l'applicazione del Contratto, preventivi al passaggio

di appalto: nella prassi questi sono definiti i veri e propri *cambi di appalto* poiché in tali frangenti normalmente viene trovato l'accordo tra le imprese uscenti e le organizzazioni sindacali in rappresentanza dei lavoratori coinvolti. La previsione, al comma 2, che per *comprovate ed oggettive difficoltà*, sia possibile effettuare tali incontri anche successivamente al reale cambio di gestione ha negli anni offerto la possibilità alle imprese, ma in modo particolare alle organizzazioni sindacali, di procrastinare tale incontro creando veri e propri stalli delle trattative, lasciando i lavoratori coinvolti in una forma di limbo, senza essere a conoscenza della continuità lavorativa. La norma infatti prevede che il reale passaggio di gestione avvenga ugualmente e che solo al termine dell'incontro si stabiliscano i dettagli, ma in realtà ciò risulta impossibile facendo sì che l'impresa uscente spesso venga prorogata e quindi il passaggio di gestione differito.

L'articolo 335, *assunzioni*, è considerato il cuore della c.d. clausola sociale, che sarà successivamente oggetto di trattazione. Viene specificato che la gestione subentrante *assumerà tutto il personale addetto, in quanto regolarmente iscritto da almeno tre mesi sui libri paga-matricola della gestione uscente*. Questa norma appare chiara, imponendo l'obbligo di assunzione di tutto il personale alla sola condizione che fosse già presente sull'appalto da almeno tre mesi: questa formula si spiega con la necessità di evitare che le imprese, per trattenere il personale particolarmente apprezzato, e per lasciare all'impresa subentrante il personale della quale si ha una scarsa considerazione, effettuino trasferimenti o modifiche della composizione del personale all'interno dell'unità produttiva. Tale impostazione, attualmente oggetto di discussione per la stesura del Contratto della ristorazione collettiva, è ritenuta dalle imprese poco protettiva; Esse richiedono infatti al momento, con la forte opposizione sindacale, che lo vedono come un limite al funzionamento delle clausole sociali, che il periodo sia aumentato ad almeno sei mesi.

Come deroga della norma sopra esposta, all'interno del medesimo comma, è previsto che le imprese abbiano la possibilità di escludere il personale che *svolge funzioni di direzione esecutiva, di coordinamento e controllo dell'impianto nonché dei lavoratori di concetto e/o degli specializzati provetti con responsabilità di coordinamento tecnico funzionale nei confronti di altri lavoratori*. La formulazione in tal modo ha creato negli anni numerosi dubbi interpretativi, poiché non esistono

indicazioni in merito al livello di inquadramento contrattuale e non è possibile indicare univocamente quali lavoratori siano assimilabili in tale dicitura. Nella prassi le imprese hanno sempre cercato di considerare inclusa in tale descrizione i lavoratori a partire dal 3° livello di inquadramento, così come i cuochi e coloro che avevano responsabilità diretta rispetto ad altri lavoratori, mentre le organizzazioni sindacali hanno ritenuto valido solo quest'ultimo principio e la giurisprudenza, comunque molto limitata, non ha avuto un'interpretazione univoca.

All'articolo 336, *riorganizzazione*, è specificato che gli incontri di cui sopra esposto debbano essere indirizzati a risolvere particolari situazioni che possano creare problemi al livello occupazionale; tali situazioni vengono pedissequamente descritte come: mutamenti nell'organizzazione e nella modalità di servizio, mutamenti nelle tecnologie produttive, mutamenti nelle clausole contenute nei capitolati di appalto, riduzione del numero di pasti/giorno conseguente ad un calo dell'occupazione nell'azienda appaltante.

Nel successivo articolo 338, *condizioni*, si specificano alcune condizioni, appunto, che si rendono necessarie per comprendere in che modo si possa instaurare il nuovo rapporto di lavoro. Innanzitutto viene previsto che i rapporti di lavoro *si intenderanno ex novo*, rendendo ancora più chiaro che in seguito al licenziamento per giustificato motivo oggettivo da parte dell'impresa uscente debba seguire un'assunzione da parte dell'impresa subentrante. Essa non dovrà, sempre a norma dello stesso comma, prevedere alcun periodo di prova, ed il personale (al pari delle imprese uscenti) sarà esonerato dall'obbligo di preavviso.

L'articolo 339, *garanzie retributive*, tende a stabilire quali garanzie retributive spettino al lavoratore. In termini generali viene garantito al personale lo stesso trattamento retributivo precedentemente percepito, *ivi compresi gli eventuali scatti di anzianità maturati e gli eventuali trattamenti integrativi salariali comunque denominati, pattuiti ed erogati in data anteriore di almeno tre mesi alla data di cambiamento di gestione*. Al comma terzo inoltre è specificato che qualora il personale fosse assunto con mansioni diverse rispetto a quelle ricoperte presso la precedente gestione, al lavoratore sarà comunque garantito il medesimo trattamento economico.

Tali formulazioni, estremamente rigide, sono spesso state contestate dalle imprese principalmente per due motivi: il primo riguardante l'impossibilità di conoscere

il costo del lavoro in fase di offerta per l'aggiudicazione dell'appalto, che quindi non potrà successivamente permettere all'impresa di riconoscere eventuali trattamenti salariali integrativi non previsti (e non riconosciuti, ovviamente, dalla stazione appaltante), in secondo luogo le imprese hanno contestato l'iniquità del dover riconoscere a lavoratori provenienti da imprese diverse ed operanti sull'appalto condizioni di miglior favore, magari poiché l'impresa uscente era sottoscrittrice di un accordo integrativo aziendale, rispetto a lavoratori propri operanti con le medesime mansioni.

In numerose situazioni tali casistiche, purtroppo molto frequenti, sono state superate rispettando certamente l'imposizione derivante dalla corretta applicazione del Contratto, ma modificando il numero di ore di svolgimento dell'attività lavorativa, peraltro non contemplate come elemento nella parte riguardante i cambi di appalto del Contratto.

Altra soluzione adottata, nei casi di particolari divergenze tra le imprese uscenti, le imprese subentranti e le organizzazioni sindacali, è stata quella di sottoscrivere protocolli di mancato accordo, con i quali le parti accertavano di non essere riuscite a giungere ad un patto, di fatto preconfigurando un ricorso alla magistratura.

## **2. Ccnl Ristorazione Collettiva**

In seguito alla firma del Contratto collettivo nazionale del 20 febbraio 2010 si svilupparono, come per altro già menzionato (I Capitolo, 1.7.), forti attriti tra Angem e la federazione alla quale aderiva, la FIPE. Angem, sempre in linea con quanto presentato nel I Capitolo, si riteneva ormai pienamente in grado di rappresentare autonomamente le imprese associate e riteneva di non essere stata sufficientemente considerata durante la sottoscrizione del Contratto collettivo del 2010. In modo particolare Angem riteneva che FIPE, nella persona del Presidente Lino Enrico Stoppani e del Direttore del servizio sindacale Silvio Moretti non avessero sufficientemente trattato con le controparti sindacali da un lato per ottenere una

revisione dell'Accordo nazionale per i cambi di gestione nel settore della ristorazione collettiva del 9 aprile 1979, così come poi modificato dagli accordi del 13 ottobre 1982, 17 giugno 1986 e del 3 maggio 1990 e dall'altro per ottenere un incremento salariale per le imprese della ristorazione collettiva minore rispetto a quello previsto per le imprese dei Pubblici Esercizi. In merito a questo ultimo punto Angem non riteneva possibile per le imprese settoriali sopportare un incremento salariale di 115 € al quarto livello, da riparametrarsi, in anni di forte crisi economica e con le *spending review* imposte da parte della politica. Il compromesso, trovato da FIPE con le Organizzazioni sindacali, e senza la presenza del Presidente dell'Angem, Ilario Perotto, che per questo motivo fu aspramente criticato all'interno dell'Associazione, fu semplicemente di procrastinare l'erogazione degli importi spettanti per il periodo gennaio 2010 – luglio 2010 a partire dal mese di luglio e tramite sette rate mensili. Tale decisione fu aspramente criticata dalle principali imprese del settore, spingendone alcune di particolare importanza, quale per esempio Compass S.p.a., a recedere dall'Associazione proprio in opposizione rispetto all'assenso fornito a FIPE rispetto alla sottoscrizione del nuovo testo contrattuale.

In seguito a tali eventi si sviluppò una forte dialettica all'interno dell'Associazione in merito alla possibilità di recedere dal patto associativo con FIPE per sviluppare un proprio percorso totalmente distinto rispetto a quello della Federazione. Vennero altresì valutate alcune opzioni ulteriori, quali per esempio quella di aderire ad un altro sistema associazionistico, quale quello Confindustriale, oppure di rimanere in qualità di *socio aggregato* nell'ambito della FIPE, provando ad ottenere tuttavia autonomia contrattuale.

Si tentò inoltre, come per altro già tentato precedentemente alla stipula del Contratto del 2010, a sviluppare un dialogo diretto con le Organizzazioni sindacali, ovviamente per i meri temi concernenti la ristorazione collettiva, ma anche in tale frangente, così come già avvenuto, da un lato FIPE dimostrò di non apprezzare tale azione, interpretandola come finalizzata ad aggirare le logiche associative se non addirittura in aperto contrasto rispetto allo Statuto, dall'altro le stesse Organizzazioni sindacali si dimostrarono poco disposte ad aprire un tavolo specifico per analizzare le necessità delle imprese della ristorazione collettiva senza la partecipazione della Federazione di riferimento.

Tali discussione si protrassero fino all'inizio delle trattative interne alla FIPE in merito alla stesura di una piattaforma di parte imprenditoriale per il rinnovo contrattuale. Angem e FIPE, pur condividendo la medesima visione della situazione, dimostrarono di avere approcci molto diversi, dovuti anche ad una differenza sostanziale delle rispettive imprese. Le ormai poche aziende associate ad Angem, mediamente di grandi dimensioni e operanti nel contesto di appalti prevalentemente pubblici, non erano più disposte ad accettare incrementi salariali superiori, in termini percentuali, all'andamento del tasso di inflazione e senza ricevere alcuna concessione da parte delle Organizzazioni sindacali. Tale situazione, verificatasi durante tutte le precedenti tornate di rinnovo contrattuale, erano state accettate dalle imprese dei Pubblici Esercizi essenzialmente poiché esse risultano in numero molto alto, ma mediamente di piccole, se non piccolissime, dimensioni, incapaci quindi di modificare l'orientamento dell'Associazione ed inoltre poiché – proprio per la tipologia di imprese associate – risultava particolarmente facile bilanciare l'incremento del costo del lavoro con limitate modifiche dei prezzi al dettaglio, cosa non possibile in contesti di appalto dove i prezzi sono generalmente fissati a priori all'interno del capitolato d'appalto stesso.

Tali diverse visioni di FIPE e Angem emersero chiaramente in numerosi incontri riservati, ultimo dei quali il 24 luglio presso la sede dell'EPAM alla presenza dei tecnici delle rispettive associazioni ed rappresentanti di alcune delle imprese associate.

Constatato che ormai le due associazioni avevano linee diverse in merito all'eventuale rinnovo contrattuale, e ricevuta l'indisponibilità da parte di FIPE ad accettare di delegare – almeno per le materie riguardanti la ristorazione collettiva – la rappresentanza in sede di trattative con le Organizzazioni sindacali, Angem, a firma del proprio Presidente Ilario Perotto, in data 28 settembre 2012 comunicava a FIPE l'intenzione di recedere dalla Federazione *non sentendosi più rappresentata*. Il recesso avrebbe avuto effetto, ai sensi dello Statuto FIPE, a partire dal 1° gennaio 2013.

In data 14 novembre 2010 inoltre l'Angem comunicava alle Organizzazioni sindacali Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil la disdetta del Ccnl Turismo a far data dal 1° gennaio 2013, a seguito del recesso da FIPE. Il testo della disdetta sottolinea inoltre che *nell'ipotesi di applicazione per fatti concludenti del Ccnl del Turismo, le*

*aziende associate ad Angem sarebbero state vincolate per la sola parte economica e normativa e non per quella obbligatoria, ivi compresa la disciplina del cambio di gestione*, che quindi avrebbe trovato applicazione unicamente per i soggetti firmatari del Contratto. Le sigle sindacali destinatarie replicano dapprima, a firma dei segretari aggiunti, in data 19 novembre e poi, a firma dei segretari generali in data 3 dicembre. Con la prima lettera viene contestata *nella forma e nella sostanza* la presa di posizione dell'Angem, sottolineando in particolare che il Ccnl Turismo, all'articolo 200, comma 3, *Procedure di rinnovo*, esclude che durante i sei mesi precedenti la scadenza siano possibile da parte delle Parti *iniziative unilaterali*. Viene quindi presentato l'invito a ritirare la disdetta, comunicando tuttavia la proclamazione dello stato di agitazione nazionale nelle imprese associate. Con la seconda lettera, di tenuta certamente più tecnica e dalle parole più ponderate, viene specificata in maniera dettagliata la posizione sindacale; in prima istanza viene contestata la disdetta del Contratto che – a loro modo di vedere – non può essere giustificata dal recesso dall'adesione associativa. Angem, infatti, aderiva a FIPE all'atto di sottoscrizione e quest'ultima, con la firma, si obbligava anche a nome e per conto delle imprese da essa rappresentate ad applicare integralmente il Contratto. Punto contestato inoltre dalle Organizzazioni sindacali è quello riguardante il cambio di gestione e le procedure previste all'articolo 316 del Contratto e seguenti che sostenevano rientranti nella parte economica e normativa e non in quella obbligatoria come sostenuto da Angem. In merito non è al momento presente giurisprudenza ed è difficile poter dare un'interpretazione suffragata da documentazione, appare tuttavia condivisibile la posizione sindacale, nel momento in cui si considera la parte speciale riguardante il cambio di gestione come *clausola sociale* che non solo garantisce la continuità lavorativa (cosa che ricadrebbe nella parte c.d. obbligatoria), ma che garantisce i medesimi trattamenti salariali. Ne deriva quindi il paradosso che, qualora fosse stato realmente disapplicato il Ccnl Turismo – cosa nei fatti mai avvenuta – sarebbe stato accettabile derogare alla c.d. *clausola sociale* in merito alla garanzia occupazionale, ma non sarebbe stato possibile derogare ai trattamenti economici precedentemente riconosciuti dall'impresa uscente al lavoratore subordinato.

Da segnalare che nel frattempo si iniziavano ad avviare i contatti tra la FIPE e le sigle sindacali maggiormente rappresentative, inclusa l'UGL, per addivenire al



rinnovo del Ccnl Turismo. In data 2 ottobre 2012 l'UGL inviava la propria piattaforma rivendicativa, mentre in data 31 ottobre 2012 era la volta della Filcams-Cgil, Fisascac-Cisl, Uiltucs-Uil che inviavano, in maniera distinta, una piattaforma rivendicativa identica.

I mesi seguenti vedevano un continuo tentativo da parte dell'Angem di riuscire a farsi riconoscere da parte delle organizzazioni sindacali come associazione imprenditoriale di riferimento in ambito ristorazione collettiva, senza tuttavia risultare efficaci, anche a seguito della continua rivendicazione di rappresentanza del settore da parte della FIPE. Inoltre si sviluppava una forte discussione in seno all'Angem sull'opportunità di continuare a mantenere la stessa linea o quanto meno ad essere rappresentati dalle medesime persone che sino a quel momento avevano gestito il cambiamento, tra i quali – in modo particolare – il Presidente Ilario Perotto. Si giungeva così alle dimissioni, nel luglio del 2013 dello stesso e all'elezione, all'unanimità, dell'Amministratore delegato uscente di una delle imprese principali del settore, Compass S.p.a., che proprio in opposizione alla linea di dialogo con FIPE, portata avanti fino a pochi mesi prima dalla Presidenza, aveva deciso di recedere dall'associazione. Il nuovo Presidente, Carlo Scarsciotti, se da un lato puntava sin da subito ad una linea ferma nel continuare a mantenere la propria rappresentanza in maniera autonoma e senza il rientro in seno a FIPE, dall'altro continuava a tentare di trovare nelle Organizzazioni sindacali la disponibilità ad aprire un tavolo di trattative.

L'occasione per un ripensamento da parte di Filcams-Cgil, Fisascac-Cisl e Uiltucs-Uil non è chiaramente mai stata esplicitata, tuttavia a fronte di due situazioni è possibile presumere che il Sindacato abbia ragionato sulla necessità di aprire con l'Angem un confronto modificando la propria posizione di assoluta chiusura. Innanzitutto in data 28 ottobre 2013 la FIPE comunicava alle Organizzazioni sindacali il recesso dal Ccnl Turismo per i dipendenti da aziende del settore turismo del 20 febbraio 2010 con effetto dal 1° gennaio 2013, suscitando notevole malcontento nelle sigle sindacali. Inoltre in data 31 ottobre 2013 aveva luogo uno sciopero nazionale nel settore della ristorazione collettiva; nelle previsioni del Sindacato tale astensione dall'attività lavorativa sarebbe stata particolarmente elevata, tuttavia stando ai dati raccolti (adesioni all'8,9% secondo le rilevazioni Angem, anche se è necessario sottolineare che le Organizzazioni sindacali hanno parlato di “adesione altissima”) l'adesione allo sciopero

è risultata nettamente inferiore alle previsioni, portando il Sindacato a valutare l'opportunità di aprire un tavolo di trattativa con Angem.

Non da trascurare inoltre la strategia portata avanti dall'Angem, ed in particolare dal nuovo Presidente, di coinvolgere le imprese cooperative del settore (tra le quali Cir Food, Cooperativa italiana di ristorazione e Gruppo Camst, complessivamente con oltre 26.000 dipendenti) nel progetto di instaurare un tavolo specifico del settore ristorazione collettiva. Tale progetto porta alla stesura di un *memorandum di intesa* tra Angem e Alleanza delle Cooperative Italiane Servizi ed Utilities, siglato il 10 gennaio 2014, con il quale le parti, riconoscendosi come unici interlocutori relativamente alla parte imprenditoriale del settore, stabiliscono di ricercare l'apertura di un tavolo negoziale con le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative per la definizione di un nuovo contratto collettivo nazionale della ristorazione collettiva, conferendo ad Angem il ruolo di capo delegazione durante la fase di trattativa.

Si giunge così, dopo numerosi contatti informali, ad una prima riunione plenaria in data 6 marzo 2014 nella quale, come sarà meglio oggetto di trattazione, le parti si riconosceranno reciprocamente come legittime controparte della trattativa, prendendo avvio dalla proposta imprenditoriale e dalle piattaforme sindacali, oggetto di analisi nei successivi paragrafi.

## **2.1. Piattaforma sindacale**

Durante il primo incontro tra rappresentanze sindacali e datoriali del 6 marzo 2014, in linea con quanto emerso durante i colloqui informali precedenti, le organizzazioni sindacali dichiaravano di considerare come loro piattaforma quella già inviata a suo tempo alle parti firmatarie del Contratto collettivo Turismo del 2010, tra cui FIPE che era delegata dall'Angem, per vincolo associativo, a rappresentarla. A seguito di ciò esse non ritenevano opportuno inviare la piattaforma all'Angem, evidentemente ancora non ritenuta controparte ufficiale di riferimento, anche poiché secondo quanto dichiarato dai rappresentanti dei lavoratori quest'ultima ne era di certo

già venuta in possesso considerato anche che il recesso da FIPE era datato 14 novembre 2012, due settimane dopo rispetto all'invio delle piattaforme rivendicative da parte delle sigle sindacali di maggior rilievo del 31 ottobre.

Angem, pur avendo ovviamente ricevuto da FIPE la piattaforma (protocollata in data 5 novembre 2012, stando alla documentazione presso la sede dell'Angem), non aveva mai confermato la ricezione ritenendo che le organizzazioni sindacali fossero tenute ad inviargliela come condizione per l'avvio delle trattative. Non è quindi mai stata discussa, a differenza di quella che è una consuetudine, la piattaforma sindacale, bensì si è preso avvio dalla discussione della piattaforma datoriale.

Risulta comunque importante prendere in considerazione le rivendicazioni sindacali per meglio comprendere la posizione di partenza di una delle due parti, anche in considerazione del fatto che Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil avevano presentato una piattaforma unitaria per il rinnovo del Contratto Turismo per gli anni 2013-2015.

Il documento unitario, composto di sei pagine, prendeva avvio da una premessa con la quale – in linea con le tipicità dell'istituto della piattaforma – venivano analizzate le condizioni macroeconomiche di livello nazionale, quelle specifiche di settore e la situazione generale del comparto. In avvio era quindi prestata molta attenzione alla crisi economica, particolarmente forte nel 2012, e alle speranze riposte nel Turismo quale perno di ripresa e di sviluppo. Erano inoltre particolarmente sottolineati i limiti della radicata stagionalità dell'offerta turistica italiana ed alcuni problemi storici, acuiti in periodo di crisi, quali la precarietà e l'espansione ipertrofica del lavoro irregolare.

Si sottolineava la necessità del rendere universali le norme derivanti dalla trattativa garantendone la piena applicazione in tutte le imprese del settore. Proprio per questo, menzionando l'alta rappresentatività detenuta dalle associazioni di settore aderenti a Confcommercio, Confesercenti, Confindustria e Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil, le parti auspicavano che il Contratto diventasse uno strumento vincolante per tutti gli operatori del settore.

Già in tali premesse si comprende come difficilmente Angem avrebbe potuto accettarle, proprio in un momento in cui affermava la necessità per il settore di avere maggiore visibilità e per l'Angem di avere un ruolo di prim'ordine, dal momento che da

un lato non veniva minimamente menzionato il settore della ristorazione collettiva, quanto solamente quello generico del Turismo, e dall'altro il riferimento a Confcommercio, Confesercenti e Confindustria dimostrava particolare attenzione alle associazioni imprenditoriali citate e meno alle associazioni che, pur gravitando all'interno delle confederazioni summenzionate, risultano la reale espressione del settore.

Venivano successivamente inserite le vere e proprie rivendicazioni suddivise in base ad argomento.

In merito alla *Governance* si chiedeva alle controparti di condividere la necessità di istituire per ogni regione un tavolo con le istituzioni a livello regionale e locale, che fosse incaricato di identificare percorsi specifici finalizzati ad un concreto *governo del settore*.

Per quanto concerne la sfera di applicazione veniva proposta la previsione che a tutte le attività alberghiere fosse applicato integralmente il Ccnl Turismo e che fosse ampliata la sezione relativa al bingo.

Circa il modello contrattuale, pur apprezzandone l'applicazione, si suggeriva di valorizzare maggiormente il secondo livello di contrattazione, con particolare riferimento a quello territoriale, implementando l'articolato in materia di diritto di informazione e consultazione. In tale frangente era specificato che nella tornata contrattuale 2010-2012 si avesse assistito ad una scarsa diffusione della contrattazione di secondo livello e che l'obiettivo della successiva vigenza contrattuale stesse proprio nell'invertire la tendenza, eventualmente con l'aumento dell'elemento economico di garanzia.

Per la bilateralità, trattata in oltre una pagina, le organizzazioni sindacali confermavano la bontà del metodo, riconoscendo tuttavia la necessità di nuove regole di funzionamento, non specificando tuttavia quali né per quale motivo specifico.

Il sostegno al reddito risultava invece oggetto di una trattazione a parte: era suggerita una revisione della metodologia di finanziamento, definendo una ulteriore quota a carico delle imprese finalizzata ad rendere possibile l'individuazione di nuove forme di integrazione e sostegno al reddito nei processi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa.

Veniva successivamente proposta l'istituzione di un osservatorio del lavoro nel turismo in grado di raccogliere e distribuire informazioni sull'andamento del settore, tramite l'utilizzo dei fondi a disposizione dell'ente bilaterale, e sempre tramite il medesimo canale di finanziamento la valorizzazione del ruolo dell'Ente bilaterale in relazione all'attività dei fondi interprofessionali di formazione continua.

Seguendo le funzioni contrattualmente previste per l'Ente bilaterale, ma mai rese operative, si proponeva l'attivazione della banca dati di settore sulla domanda ed offerta di lavoro collegando in rete tutti gli enti bilaterali territoriali al fine di favorire la crescita dell'occupabilità nel settore dei lavoratori.

Per quanto concerne l'assistenza sanitaria integrativa e la previdenza complementare il Sindacato proponeva la medesima strategia suggerita per il sostegno al reddito, ovvero l'incremento dei livelli di contribuzione a carico della parte datoriale per consentire il mantenimento ed il miglioramento degli standard di prestazioni offerti e, limitatamente alla previdenza complementare, la previsione di processi per estendere e generalizzare l'adesione.

Sul mercato del lavoro si evidenziava la necessità di un maggiore monitoraggio e regolamentazione negoziata degli istituti contrattuali tra i quali, principalmente, il contratto a tempo determinato, sottolineando che il Contratto collettivo doveva risultare come lo strumento che complessivamente fosse in grado di garantire e mettere a disposizione del settore tutele e flessibilità contrattate volte a consolidare i rapporti di lavoro privilegiando tuttavia il contratto a tempo determinato.

In merito agli appalti (uno tra i pochi punti che si può ricondurre specificatamente alla ristorazione collettiva), le organizzazioni sindacali insistevano affinché fossero rafforzate le regole e le tutele al fine di garantire la continuità occupazionale dei lavoratori nei cambi di appalto.

Su eventuali nuove tutele la piattaforma sindacale appariva molto specifica identificando alcuni ambiti di intervento circoscritti: la previsione dell'aspettativa retribuita fino a guarigione clinica intervenuta anche per patologie gravi non oncologiche e non croniche, monte ore di permessi studio per chi avesse dovuto sostenere e preparare esami, monte ore di permessi per le lavoratrici ed i lavoratori nel periodo di ingresso in famiglia di bambini minori in affidamento o in caso di ricongiungimento familiare di figli minori, monte ore di permessi per lavoratori

stranieri in caso di rinnovo del permesso di soggiorno, la previsione tra le materie di confronto finalizzate alle intese della tematica della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro delle lavoratrici e dei lavoratori.

Come da tradizione era lasciato alla parte finale della piattaforma la menzione della durata del Contratto e del salario; in ossequio a quanto previsto dall'accordo interconfederale del 15 aprile 2009 la vigenza prevista sarebbe stata per il triennio 2013-2015, mentre l'aumento salariale sarebbe stato richiesto sulla base del differenziale IPCA maturato nel triennio precedente e sulla base della previsione IPCA per il triennio 2013-2015, ovvero pari al 7%, che trasposto in termini lordi risultava pari a circa 110 € per il 4° livello di inquadramento contrattuale, da riparametrarsi.

## **2.2. Proposta imprenditoriale**

La proposta imprenditoriale merita di essere presa in considerazione in quanto tale, ma nei termini con i quali è stata presentata.

Angem e ACI hanno presentato alcune proposte sotto forma di documento solamente in fase inoltrata della trattativa, pur avendo preparato una propria piattaforma, risalente ai primi giorni di febbraio 2014 che non hanno mai consegnato ufficialmente alle controparti sindacali. Risulta quindi di utilità al fine della trattazione analizzare quale fosse l'idea iniziale, strutturata in vera e propria piattaforma, seppur mai giunta ufficialmente alle controparti, e quali siano stati invece i documenti consegnati ai sindacati.

### *La piattaforma, mai presentata, Angem e ACI*

Il documento Angem e ACI, datato 21 febbraio 2014, mai reso pubblico e denominato *Piattaforma Angem e Aci per il Contratto collettivo nazionale della ristorazione* prendeva avvio, al pari di quello delle organizzazioni sindacali da premesse di carattere generali sul settore. Si analizzava la situazione del settore, inteso come ristorazione collettiva, deteriorata non solo a causa della riduzione dei volumi dei pasti

nel settore della ristorazione aziendale ma soprattutto per il deterioramento del contesto macroeconomico, normativo e istituzionale che aveva portato ad una forte penalizzazione per le imprese del settore con ripercussioni sui bilanci e sui livelli occupazionali. Venivano altresì inseriti alcuni dati a suffragio dell'opinione presentata, che peraltro non apparivano il frutto di analisi approfondite (I Capitolo, 1.1.2.): Si menzionava un decremento medio dei prezzi nel periodo 2010-2012 del 2% per il comparto aziendale, del 2,1% per il sanitario e del 2,2% nello scolastico.

Le parti imprenditoriali ritenevano indifferibile la ripresa di un dialogo costruttivo con le organizzazioni sindacali teso a iniziare un percorso virtuoso che, permettendo alle imprese di superare indenni la crisi, potesse nel futuro far ripartire lo sviluppo occupazionale e nel contempo dare al settore della ristorazione collettiva la giusta collocazione e visibilità nell'economia del Paese. Sottolineavano la necessità di un confronto innovativo, non più ricondotto a schemi classici, coerentemente con un mercato profondamente rinnovato nel quale sono solite confrontarsi imprese di medio-grandi dimensioni: da ciò, secondo Angem e ACI nasceva la necessità, non più derogabile, di avere un Contratto collettivo di lavoro che rappresentasse realmente le peculiarità di un comparto economico e sociale chiamato ad avere in modo crescente un ruolo fondamentale per la vita dei cittadini. In tale ottica si può altresì comprendere il riferimento in piattaforma all'uscita di Angem da FIPE motivata dalla scarsa, se non nulla, coerenza del Contratto collettivo Turismo del 20 febbraio 2010 alle attività tipiche di imprese operanti nel settore della ristorazione. Tale distanza veniva presentata come profonda ed incolmabile ed allargatasi nella vigenza contrattuale del Ccnl Turismo 2010 anche a seguito dei tagli subiti dai settori della ristorazione sanitaria e aziendale i quali avevano generato ricavi medi per pasto in continua decrescita con contestuale forte crescita dei costi del lavoro e delle derrate; a questo – secondo le compagini imprenditoriali - si aggiungeva il dilagare di richieste di prodotti alimentari a maggior costo quali bio, a filiera corta, a tipicità locali ed incremento di investimenti senza congruo aumento del ricavo medio per pasto.

Entrando nel merito delle proposte contrattuali, al pari del testo sindacale, anche Angem e ACI presentavano punto per punto le proprie rivendicazioni. Innanzitutto nel paragrafo definito *Assetti contrattuali* presentavano la loro intenzione di sottoscrivere uno specifico Contratto di settore capace di valorizzare la funzione

sociale della ristorazione. Inoltre affermavano l'intenzione di sostenere la contrattazione di prossimità, puntando sulla contrattazione collettiva di livello territoriale, ritenuta più confacente alle dinamiche del settore, caratterizzato in particolare, da frequenti passaggi di gestione tra imprese concorrenti.

La successiva proposta riguardava l'intenzione, che certamente avrebbe potuto essere attuata anche al di fuori della previsione contrattuale, di mettere in pratica quanto postulato dall'art. 27 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81, vale a dire l'adesione ad un sistema di qualificazione delle imprese in grado di realizzare un innovativo sistema di selezione degli operatori del mercato, basato sulla efficiente organizzazione del lavoro in azienda, sull'assenza di violazioni in tema di tutela delle condizioni di lavoro, oltre che alla adozione di standard contrattuali ed organizzativi, ivi inclusi gli appalti, la cui qualità e genuinità fossero attestate mediante la certificazione volontaria dei contratti di lavoro e di appalto.

In merito alla bilateralità, pur riconoscendo nell'Ente Bilaterale Nazionale del Turismo l'ente di riferimento, Angem e ACI riscontravano la necessità di avviare un piano di verifica sulla efficacia dei parametri di gestione di tali Enti e di individuazione di percorsi alternativi che rendessero più efficace per i lavoratori la fruizione di interventi di welfare e sostegno alle spese sanitarie.

Argomento più volte dibattuto tra le parti sociali (e oggetto di trattazione specifica nel successivo capitolo), anche in sede di contenzioso, risulta l'inclusione della ristorazione collettiva come servizio pubblico essenziale da assoggettare quindi alla Legge 12 giugno 1990, n. 146. Nella piattaforma Angem e ACI proponevano di regolamentare l'esercizio del diritto di sciopero oltreché negli ospedali, anche nelle scuole, nelle case di riposo e nelle caserme, riconoscendo il lavoro prestato in tali contesti come servizio pubblico essenziale ai sensi della Legge n. 146/1990.

Per quanto concerne l'orario di lavoro si proponeva di mettere a regime il sistema orario "multi periodale mobile", da applicare sia ai rapporti di lavoro part-time che full-time. Le prestazioni lavorative in eccesso rispetto a quelle pattuite avrebbero quindi potuto essere compensate con il godimento di riposi compensativi di pari durata entro sei mesi, elevabili a dodici, da accumulare in una apposita "banca ore".

Era presentato come ormai non più sostenibile il sistema di riduzione dell'orario di lavoro. Era conseguentemente proposto di ridurre le ore di permesso per i



lavoratori con contratto di lavoro a tempo parziale fino a 20 ore settimanali, garantendo solamente le ore delle c.d. ex festività, e di riconoscerle progressivamente a coloro che svolgevano prestazioni lavorative superiori alle 20 ore settimanali fino ad un massimo di 32 ore, oltre a quelle previste come c.d. ex festività.

Quanto agli scatti di anzianità era proposto il congelamento degli scatti per il personale in forza e l'abolizione per i neo assunti.

Per quanto riguarda la malattia si riteneva necessario un intervento sia circa il periodo di comporto, da modificarsi in 180 giorni su anno mobile a partire dall'evento con la possibilità di cumulare malattie ed infortuni, sia circa il c.d. periodo di carenza riconosciuto solamente per i primi due eventi di malattia per anno legale.

Il cambio di appalto era certamente ritenuto da modificare sostanzialmente; le parti imprenditoriali proponevano che la nuova normativa contenesse la previsione dell'impegno aziendale ad assumere, nei limiti previsti dalle condizioni economiche e normative e senza periodo di prova i lavoratori effettivamente dipendenti ed inseriti, da almeno sei mesi prima della cessazione, nell'organico della gestione oggetto di cambio con esclusione dei cuochi e del personale che svolge funzioni di coordinamento.

L'impresa subentrante avrebbe così avuto facoltà di organizzare il personale a condizioni differenti da quelle della gestione precedente, anche facendo ricorso a processi di mobilità da posto di lavoro a posto di lavoro nell'ambito della attività della impresa, alla assegnazione dei lavoratori a mansioni differenti, anche di livello inferiore ove richiesto da ragioni tecniche, organizzative e produttive, ovvero a regimi di orario ridotto, modulato e flessibile. Al personale eventualmente eccedente avrebbero dovuto essere offerte opportunità lavorative alternative, senza escludere il ricorso alla cassa integrazione guadagni straordinaria nonché ad altri ammortizzatori sociali.

Una simile formulazione, nell'intento di Angem ed ACI, era finalizzata a permettere una maggiore libertà d'azione per le imprese subentranti nell'appalto, che avrebbero così avuto la possibilità, in maniera meno stringente rispetto a quanto previsto nel Ccnl Turismo del 2010, di effettuare riorganizzazioni del servizio, anche senza la necessaria introduzione di nuove tecnologie, senza dover garantire la stabilità occupazionale. Ciò, lasciando inalterata la presenza della clausola sociale, avrebbe in concreto depotenziato completamente tale clausola, rendendola puramente astratta.

Angem ed ACI, in considerazione che si sarebbe tratto di un Contratto collettivo del tutto nuovo, proponevano di implementare un nuovo sistema di inquadramento del personale attraverso l'armonizzazione delle declaratorie contrattuali con le attività effettivamente svolte nel settore della ristorazione collettiva.

In merito al secondo livello di contrattazione, ed in particolare per quanto riguarda il premio di risultato si proponeva di delegare alla contrattazione di secondo livello la definizione in dettaglio dei trattamenti economici integrativi individuando già nel Contratto di primo livello i relativi contenuti e parametri che sarebbero stati oggetto di contrattazione; tali parametri avrebbero dovuto essere: produttività, grado di soddisfazione del cliente, qualità percepita dal consumatore finale, percentuale di assenteismo, assenza di infortuni sul lavoro, assenza di problemi sulla sicurezza alimentare.

Altresì menzionata la trattenuta pasto che proponevano fosse aumentata da 0,80 Euro a 1,00 Euro.

A proposito della Legge 5 febbraio 1992, n. 104 Angem ed ACI, al fine di garantire il buon andamento dell'attività imprenditoriale e assicurare la necessaria assistenza ai disabili, rivendicavano la facoltà del datore di lavoro di richiedere una programmazione dei permessi ex art. 33 della Legge 104/1992 nei casi in cui il lavoratore fosse stato in grado di individuare preventivamente le giornate in cui si sarebbe assentato per assistere il familiare disabile, riconoscendo tuttavia il diritto del soggetto disabile ad un'effettiva assistenza.

#### *Le proposte scritte presentate alle organizzazioni sindacali*

Finora le richieste imprenditoriali contenute nella piattaforma. Pur non essendo mai stata consegnata, a partire dal primo incontro del 6 marzo 2014 Angem ed ACI hanno presentato a grandi linee tali proposte riscontrando tuttavia una netta chiusura da parte sindacale che le riteneva del tutto negative per i lavoratori ed utili sollo alle imprese.

Per questo motivo Angem e ACI modificavano quasi completamente i loro orientamenti cercando di elaborare proposte limitate in termini numerici ma con maggiori possibilità di essere accettate dalle organizzazioni sindacali.

In data 17 giugno 2015, oltre un anno dopo rispetto al primo incontro tra le parti, la delegazione imprenditoriale presentava ai sindacati alcuni documenti contenenti da un lato le indicazioni riguardanti gli articoli del Contratto Turismo 2010 che avrebbero dovuto essere oggetto di revisione, in alcuni casi puramente formale, in altri casi sostanziale, e dall'altro veri e propri proposte di modifiche agli articoli ritenuti meritori di revisione completa.

Tale metodologia, che superava la consuetudine della presentazione di una vera e propria piattaforma, permetteva tuttavia per la prima volta durante la trattativa di avere veri e proprie bozze sulle quale discutere in concreto, evitando valutazioni principalmente generiche.

Le parti imprenditoriali proponevano la rivisitazione dell'istituto del cambio di appalto in linea con quanto presente nella piattaforma sopra descritta, ma limitando le deroghe alla clausola sociale. Il testo, al comma 1 veniva dunque così proposto: *Nella ipotesi di cambio di appalto l'azienda subentrante si impegna a garantire, nei limiti previsti dalle condizioni economiche e normative del nuovo appalto rispetto al precedente, l'assunzione senza periodo di prova degli addetti esistenti in organico sull'appalto da almeno sei mesi precedenti l'aggiudicazione e risultanti da documentazione probante che lo determini. I rapporti così instaurati si intenderanno ex novo, l'azienda uscente è esonerata dall'obbligo del preavviso ed i rapporti di lavoro con quest'ultima di tutti gli addetti, in caso di passaggio diretto e senza soluzione di continuità, si riterranno risolti consensualmente. Il personale assunto a seguito di cambio di appalto manterrà il medesimo monte ore settimanale, livello, mansione, anzianità di servizio preesistenti alla data del passaggio e la retribuzione derivante dal CCNL intesa come paga base oltre alla contingenza ma con esclusione di accordi economici collettivi aziendali e del superminimo.* Erano invece mantenute le deroghe per il personale con funzioni direttive e di coordinamento, così come le deroghe derivanti dalla facoltà per l'impresa subentrante di organizzare il personale a condizioni differenti da quelle della gestione precedente nei casi connessi a particolari situazioni che diano adito a ripercussioni nelle componenti qualitative e quantitative dell'appalto quali mutamenti nell'organizzazione e nelle modalità del servizio, mutamenti nelle tecnologie produttive, mutamenti nelle clausole contenute nei capitolati d'appalto, riduzione del numero di pasti/giorno. Era proposta inoltre una modifica sostanziale della

procedura di cambio di appalto prevedendo che l'impresa cessante, entro i trenta giorni precedenti alla effettiva cessazione dell'appalto dovesse darne comunicazione alle organizzazioni sindacali competenti per territorio e dovesse far pervenire all'impresa subentrante una lista contenente la documentazione relativa a ciascun lavoratore avente i requisiti previsti per l'eventuale assunzione.

Al successivo articolo riguardante il contratto a tempo parziale Angem e ACI presentavano una rivisitazione del capo del Ccnl Turismo 2010 sulla materia che modificasse alcune particolari specifiche parti. Innanzitutto pur confermando che spettasse alla contrattazione integrativa stabilire il limite minimo di ore della prestazione rispetto al normale orario giornaliero, settimanale, mensile, annuale e che in attesa della determinazione fosse consentito lo svolgimento della prestazione individuale in misura non inferiore a 15 ore settimanali, aggiungevano la possibilità per il personale addetto alla distribuzione del cibo nel comparto scolastico di svolgere la prestazione individuale in deroga al suddetto limite, non dovendo in ogni caso svolgere la prestazione di lavoro in misura inferiore alle 2 ore giornaliere per i giorni di servizio effettivamente prestato.

Si proponeva successivamente di permettere l'apposizione delle clausole elastiche e flessibili nel contratto individuale, con una maggiorazione per le ore di lavoro prestate in aumento a seguito dell'applicazione delle clausole elastiche, oppure nel caso di variazione della collocazione temporale della prestazione in misura del dieci per cento.

In merito alla maggiorazione per il supplementare, che il lavoratore avrebbe potuto rifiutare di svolgere solo ove giustificato da comprovate esigenze lavorative, di salute, familiari o di formazione professionale, la maggiorazione che veniva prevista era del dieci per cento ed il massimo di prestazione supplementare prevista era individuata fino al numero di ore settimanali corrispondenti alla prestazione di lavoro a tempo pieno. Si riscontra quindi nel testo proposto una forte somiglianza, seppur con opportuni distinguo, con il Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81 sulla disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni dove, all'articolo 7 si parla di lavoro supplementare, lavoro straordinario e clausole elastiche. Non è quindi un caso che in successiva sede di trattativa le parti imprenditoriali abbiano proposto

l'eliminazione in Contratto collettivo della regolamentazione sulla materia che di fatto avrebbe comportato l'applicazione in toto della legislazione summenzionata.

Il successivo articolo proposto riguardava l'orario di lavoro con la previsione, peraltro presente anche nel Ccnl Turismo 2010, dell'orario multiperiodale. Era infatti proposto che per far fronte a necessità connesse a variazioni di intensità dell'attività lavorativa, la durata dell'orario di lavoro poteva risultare anche da una media plurisettimanale nell'arco dell'anno con i limiti massimi e minimi di più o meno venti percento rispetto all'orario di lavoro, per una durata non superiore a sedici settimane. In tali casi, le prestazioni eccedenti il normale orario di lavoro, giornaliero e settimanale, non avrebbero dato luogo a compensi per lavoro supplementare/straordinario sino a concorrenza degli orari da compensare. Nell'ambito di tali flessibilità, i lavoratori avrebbero quindi percepito la retribuzione relativa all'orario contrattuale normale sia nei periodi di superamento che in quelli di minore prestazione.

Indicata altresì la facoltà per l'azienda di attivare una c.d. banca delle ore individuale dove far confluire le ore di lavoro di ciascun lavoratore eccedenti rispetto al normale orario di lavoro, che sarebbero state recuperate sotto forma di riposi compensativi entro i sei mesi successive, eventualmente elevabili a dodici, trascorsi i quali sarebbero state liquidate con relative maggiorazioni.

Era successivamente proposta una nuova strutturazione della riduzione dell'orario di lavoro, le c.d. ROL. Per venire incontro alle richieste sindacali Angem e ACI recepivano la richiesta di non modificare il montante di tali permessi, equivalente a 104 ore, ma ritenevano opportuno ricondurre l'istituto alle finalità che ne avevano giustificato la creazione. Pertanto suggerivano la divisione di tali ore in tre tipologie diverse: 32 ore delle c.d. festività abolite ex Legge 5 marzo 1977, n. 54 sarebbero state a disposizione dei lavoratori mediante godimento di permessi individuali retribuiti, della durata minima di un'ora, fino a mezza giornata o una giornata intera. Essi sarebbero stati fruiti individualmente secondo modalità concordate con il datore di lavoro e mediante rotazione dei lavoratori e comunque in modo da non ostacolare la normale attività produttiva dell'azienda a fronte di periodi di minore attività o in caso di mancanza di attività non imputabile all'azienda, quali –e questa rappresentava un'assoluta novità - lo sciopero nel comparto del cliente, eventi atmosferici ovvero a fronte del verificarsi di eventi di forza maggiore.

Veniva proposto poi che un'ulteriore riduzione dell'orario annuale pari a 40 ore fosse usufruito mediante godimento di permessi utilizzati a fronte di esigenze aziendali da programmare e comunicare preventivamente a livello di unità produttiva o di singolo reparto: tale formulazione, anche in questo caso innovativa rispetto al passato, presentava un duplice vantaggio per le imprese, che da un lato diventavano titolari della disponibilità di tale monte ore e quindi avrebbero potuto far utilizzare tali permessi in periodi con limitata attività lavorativa e dall'altro, non imponendo un minimo di durata, potevano sceglierle di dilazionarne l'imposizione di utilizzo su un periodo lungo, di fatto non avendo alcuna ricaduta sull'attività lavorativa.

Si prevedeva inoltre che i permessi fin qui menzionati che non fossero stati goduti entro l'anno di maturazione sarebbero stati pagati con la retribuzione in atto al momento della scadenza oppure sarebbe stato possibile fruirne entro e non oltre il 30 giugno dell'anno seguente, salvo diversamente pattuito tra le parti a livello individuale o sindacale; quest'ultima specificazione rappresentava un novità, poiché lasciare eventualmente anche ad accordi individuale la normazione sarebbe risultato un successo per le parti imprenditoriali.

Le restanti 32 venivano riconosciute a fronte di comprovate esigenze private del lavoratore quali – ed è il testo del documento a specificarlo - visite mediche specialistiche del lavoratore, accompagnamento del parente di I grado a visite mediche specialistiche, eventi connessi con la formazione dei figli, quale il ricevimento da parte del corpo docente per la valutazione dell'andamento scolastico. Si prevedeva che tali permessi individuali retribuiti avrebbero avuto durata minima di un'ora e che sarebbero stati richiesti con un preavviso di almeno 3 giorni lavorativi e nel limite di uno per ogni dieci lavoratori, o frazione, impiegati a livello di unità produttiva o singolo reparto. Ulteriore novità che questa tipologia di permessi non goduti entro l'anno solare di maturazione sarebbero decaduti al 31 dicembre di ogni anno.

Successivo istituto trattato: la malattia. Angem ed ACI chiedevano una revisione del sistema utilizzato che prevede il pagamento del c.d. periodo di carenza nei casi in cui la malattia abbia durata pari o superiore a cinque giorni. La proposta consisteva nell'eliminare la previsione che la corresponsione del periodo di carenza avvenisse solo a fronte di malattie di almeno cinque giorni, che a detta imprenditoriale aveva spinto i lavoratori meno corretti a richiedere maggiori giorni di riposo anche a

fronte di eventi morbosi di poca importanza, e che ciò fosse sostituito dal pagamento integrale della carenza senza che la malattia dovesse avere durate minime, ma limitatamente ai primi due eventi per anno solare.

Si proponeva inoltre, per mettere un argine alle differenze previste da territorio a territorio sul pagamento della carenza, che venissero annullati e resi privi di validità eventuali accordi territoriali o aziendali sottoscritti precedentemente alla stipula del Contratto sull'argomento.

In merito ai permessi di cui alla Legge 5 febbraio 1992, n. 104 si proponeva di regolamentarne la fruizione in maniera da non creare problemi allo svolgimento dell'attività aziendale a livello di unità produttiva. Concretamente la bozza imprenditoriale inseriva un massimo di lavoratori beneficiari contemporaneamente per singola unità: tale impostazione, che può far sorgere interrogativi in merito alla legalità, oltre che opportunità, di una simile norma è da leggersi alla luce della regolamentazione specifica elaborata in settori affini, quale per esempio quello del Multiservizi, che all'articolo 35 del Contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti da imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati/multiservizi del 31 maggio 2011 impone un limite quantitativo di lavoratori contemporaneamente assenti per permessi di cui sopra.

Da ultimo Angem e ACI proponevano un documento, che avrebbe dovuto essere allegato al Ccnl, con il quali le parti avrebbero regolamentato l'esercizio del diritto di sciopero in ambiti specifici della ristorazione collettiva, da considerarsi servizio pubblico essenziale ai sensi della Legge 12 giugno 1990, n. 146, tra i quali anche la ristorazione scolastica e l'erogazione dei servizi di mensa presso caserme ed istituti penitenziari.

### **2.3. Tavolo negoziale Angem – sindacati**

Verrà di seguito dato conto di tutti gli incontri avvenuti tra Angem e ACI, in qualità di parti imprenditoriali, e Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil.

#### *Incontro in formato ristretto del 6 marzo 2014*

La riunione prendeva avvio con la presentazione della situazione del comparto da parte del Presidente Angem Scarsciotti ed alla disamina delle motivazioni che avevano portato Angem a recedere il rapporto associativo con FIPE e a cercare, insieme ad ACI, l'apertura di un tavolo negoziale specifico per il settore. Angem ed ACI confermavano l'intenzione, nonostante le rispettive disdette, di voler continuare ad applicare il Contratto collettivo Turismo del 2010, facendo tuttavia presente la transitorietà della decisione, collegata all'eventuale sottoscrizione di un Contratto collettivo specifico di settore.

Il segretario generale della Filcams-Cgil Camellini replicava apprezzando l'intenzione di sedersi ad un tavolo e rassicurando sulla conoscenza della criticità della situazione economica. Confermava altresì che la piattaforma inviata in passato alla FIPE andava considerata valida anche per la trattativa del settore ristorazione collettiva.

L'incontro terminava quindi con l'intenzione di organizzare un incontro che vertesse su argomenti specifici in data 2 aprile 2014, durante il quale le parti condividevano la necessità di giungere alla firma di un documento con il quale le parti si riconoscessero reciprocamente.

#### *Incontro in formato plenario del 2 aprile 2014*

Le parti imprenditoriali, confermando la loro disponibilità alla firma di un protocollo che sancisse il reciproco riconoscimento, presentavano cinque punti che, a loro parere, avrebbero dovuto essere al centro della trattativa: la flessibilità, l'incremento dell'efficienza, i costi, il welfare e gli incentivi di secondo livello, la qualificazione delle imprese. In merito alla flessibilità il riferimento era al multi periodale mobile, al part-time, al contratto a termine ed al cambio di gestione. Riguardo all'incremento di efficienza l'intenzione era di focalizzarsi sulla disciplina della malattia, sui permessi della Legge 5 febbraio 1992, n. 104 e sul comparto. Per quanto riguarda i costi, di fondamentale importanza per Angem ed ACI la trattazione della riduzione dell'orario di lavoro, c.d. ROL, degli scatti di anzianità, delle ferie, del costo del pasto e del trattamento per mancata erogazione del servizio. Per il welfare e gli



incentivi di secondo livello il riferimento era ai premi di risultato, da stabilire a livello territoriale seguendo logiche stabilite nel a livello di Contratto collettivo nazionale, gli enti bilaterali e la costituzione di fondi di solidarietà. Angem sottolineava inoltre l'importanza riconosciuta alla qualificazione delle imprese.

I sindacati ritenevano non utile e men che meno necessaria la stesura di un protocollo, confermando tuttavia la loro disponibilità a riconoscere come parti trattanti sia Angem, sia ACI. Pur non apprezzando i titoli elencati dalle parti datoriali, ritenevano necessario stabilire un calendario di incontri che permettesse di entrare in dettaglio sugli argomenti presentati a grandi linee.

Facendo quindi seguito a quanto emerso durante l'incontro si concordava il seguente calendario di incontri: primo incontro il 9 maggio 2014, secondo incontro il 5 giugno 2014, terzo incontro il 10 giugno 2014.

#### *Incontro, in forma ristretta, del 5 giugno 2014*

Le parti, non rispettando il calendario concordato, fissarono l'incontro il 5 e 6 giugno.

Dopo aver valutato l'inoltro al Governo, ed in particolare al Commissario alla *spending review* Cottarelli di un documento con il quale si chiedesse la revisione della proposta di taglio lineare che per un settore operante principalmente attraverso appalti pubblici avrebbe comportato significativi problemi, le parti imprenditoriali, per voce del direttore delle relazioni industriali di Sodexo S.p.a., presentavano la loro proposta in merito al cambio di appalto e suggerivano di mantenere l'impianto previsto nel CCNL Turismo del 20 febbraio 2010, con alcuni correttivi. L'azienda subentrante avrebbe mantenuto l'impegno a garantire, nei limiti previsti dalle condizioni economiche e normative, l'assunzione senza periodo di prova degli addetti esistenti in organico sull'appalto almeno sei mesi prima della cessazione. Inoltre proponevano che il personale assunto a seguito di cambio di appalto fosse impiegato al medesimo monte ore settimanale, livello, mansione, anzianità di servizio preesistenti alla data del passaggio. Altresì avrebbero garantito la retribuzione derivante dal Ccnl, intesa come paga base e contingenza, ma con l'esclusione di accordi economici collettivi aziendali. L'obbligo di assunzione dei lavoratori non avrebbe escluso la facoltà per l'impresa subentrante di organizzare il personale a condizioni differenti da quelle della gestione

precedente, anche facendo ricorso a processi di mobilità da posto di lavoro a posto di lavoro nell'ambito della attività della impresa, alla assegnazione dei lavoratori a mansioni differenti, anche di livello inferiore ove richiesto da ragioni tecniche, organizzative e produttive, ovvero a regimi di orario ridotto, modulato e flessibile.

Sull'argomento le organizzazioni sindacali esprimevano forti contrarietà in merito alla proposta di mancato riconoscimento delle condizioni miglior favore derivanti da accordi integrativi aziendali e ritenevano che una formulazione simile avrebbe provocato solamente danni nei confronti dei lavoratori.

Angem e ACI continuavano nell'esposizione della loro opinione in merito al contratto a tempo parziale. La durata e le modalità di svolgimento della prestazione individuale a tempo parziale avrebbero dovuto essere fissate, con cadenza annuale, tra datore di lavoro e lavoratore, tenuto conto delle esigenze delle parti, con l'eliminazione dei minimi orari. Le parti del Contratto avrebbero potuto concordare clausole flessibili relative alla variazione della collocazione temporale della prestazione lavorativa. Il consenso del lavoratore alle clausole flessibili o elastiche avrebbe dovuto risultare da atto scritto, anche successivo all'instaurazione del rapporto di lavoro. Il Periodo di prova dei lavoratori assunti con il part-time avrebbe dovuto essere superiore rispetto a quello dei lavoratori full-time, in proporzione alle ore di lavoro svolte.

Le organizzazioni sindacali criticavano fortemente l'impostazione, soprattutto in merito all'eliminazione del minimo orario settimanale, mensile, annuale che non ritenevano opportuno togliere alla competenza della contrattazione territoriale.

*Incontro, in forma plenaria, del 10 giugno 2014*

Dopo aver concordato la sottoscrizione di una lettera comune all'indirizzo del Ministro delle Politiche Sociali e del Lavoro con la quale le parti chiedevano la revisione della *spending review* intesa come taglio lineare, proponendosi come interlocutori per trovare metodi alternativi, almeno in merito al settore della ristorazione collettiva, Angem e ACI presentavano le loro proposte, di fatto ripercorrendo quanto già esposto nei precedenti incontri in forma riservata. In particolare sottolineavano che per l'istituto del cambio di gestione sarebbe stato confermato l'impianto previsto nel Ccnl Turismo del 20 febbraio 2010, con alcuni correttivi. L'azienda subentrante infatti

avrebbe mantenuto l'impegno a garantire, nei limiti previsti dalle condizioni economiche e normative, l'assunzione senza periodo di prova degli addetti esistenti in organico sull'appalto almeno sei mesi prima della cessazione. Il personale assunto a seguito di cambio di appalto sarebbe stato impiegato al medesimo livello, mansione, anzianità di servizio preesistenti alla data del passaggio. Sarebbe stata altresì garantita la retribuzione derivante dal Ccnl intesa come paga base e contingenza ma con esclusione di quelle parti di retribuzione derivanti da accordi economici collettivi aziendali così come eventuali elementi concordati a livello individuale (i c.d. superminimi). L'obbligo di assunzione dei lavoratori non avrebbe tuttavia escluso la facoltà per l'impresa subentrante di organizzare il personale a condizioni differenti da quelle della gestione precedente, anche facendo ricorso a processi di mobilità da posto di lavoro a posto di lavoro nell'ambito della attività della impresa, all'assegnazione dei lavoratori a mansioni differenti, anche di livello inferiore ove richiesto da ragioni tecniche, organizzative e produttive, ovvero a regimi di orario ridotto, modulato e flessibile.

Le parti imprenditoriali chiedevano inoltre tempistiche più ampie per la gestione del passaggio, e cioè almeno 15 giorni, compatibilmente con gli affidamenti. Rispetto alla documentazione si prevedeva che le aziende si scambiassero informazioni maggiori e comunque da definirsi all'interno del Contratto collettivo.

Altro argomento già presentato nelle riunioni in forma riservata era il part-time. La proposta imprenditoriale era di eliminare il minimo orario settimanale, mensile, annuale della prestazione lavorativa dei lavoratori assunti con contratto a tempo parziale e la possibilità di effettuare ore supplementari fino al raggiungimento dell'orario tempo pieno. Punto importante della proposta datoriale era l'istituzionalizzazione di un momento annuale di confronto tra azienda, lavoratori e organizzazioni sindacali a livello di unità produttiva, circa i contratti in essere e le modalità di miglioramento delle condizioni contrattuali.

In merito al contratto a tempo determinato veniva confermato il totale riferimento al Decreto Legge 20 marzo 2014, n. 14 (peraltro successivamente confermato nella struttura principale dal Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81).

Le parti datoriali proponevano inoltre di sviluppare la possibilità su base volontaria del lavoratore, sia full-time sia part-time, di svolgere ore di lavoro eccedenti

rispetto a quelle pattuite e di godere di riposi compensativi di pari durata accumulabili in una “banca ore”.

Per quanto riguarda la malattia ritenevano necessaria l'introduzione di una nuova disciplina. In caso di malattia, proponevano che il lavoratore avesse diritto alla normale retribuzione da corrispondersi da parte dei datori di lavoro per i primi tre giorni (c.d. periodo di carenza). Per evitare abusi, ed a salvaguardia dei lavoratori stessi, tale diritto sarebbe stato riconosciuto per i primi due eventi annuali. Chiedevano inoltre l'annullamento e la privazione di efficacia nei confronti degli accordi territoriali o aziendali diversi da quanto previsto dal Contratto collettivo.

Per quanto concerne l'istituto del comporto, proponevano che il lavoratore avesse diritto alla conservazione del posto di lavoro per un periodo massimo di 180 giorni, calcolato sulla base dell'anno solare a partire dal giorno dell'evento (c.d. comporto mobile). Il periodo di comporto per infortunio si sarebbe sommato a quello previsto per malattia.

Per quanto concerneva le declaratorie, esse sarebbero state modificate per renderle più coerenti con il settore e veniva suggerito di identificare tre macro classificazioni: un'area quadri, un'area A di specializzazione e concetto con compiti di direzione, un'area B di esecuzione autonoma ma in contesti di lavoro già organizzati che avrebbe corrisposto al 4° livello a scendere del Ccnl Turismo 2010: Questa suddivisione avrebbe così permesso di identificare nell'ultima area la forza lavoro oggetto di cambio di appalto.

Circa i permessi della Legge 5 febbraio 1992, n. 104, fermo restando la norma, le parti datoriali proponevano per garantire il buon andamento dell'attività imprenditoriale, agevolare eventuale assistenza ai disabili e non gravare sugli altri lavoratori, di programmarli, per quanto possibile. In tal ottica sarebbe quindi stato opportuno imporre dei limiti all'interno delle unità produttive per la concessione simultanea degli stessi.

Le organizzazioni sindacali criticavano nel merito e nell'impostazione le proposte imprenditoriale che risultavano del tutto avulse dal percorso contrattuale sviluppatosi negli anni, così come non valorizzanti le proposte avanzate tramite la piattaforma sindacale.

I sindacati replicavano inoltre che risultava opportuno costruire un Ccnl che non fosse di nuova formazione, ma che migliorasse quello già esistente e frutto di anni di esperienza. Sottolineavano poi l'importanza di imparare da quel che era fatto in passato e da ciò che di positivo era presente nel testo. Rispetto alle tematiche rappresentate le organizzazioni sindacali tuttavia ritenevano si dovesse entrare maggiormente nel merito per esprimere un commento organico, ma ritenevano che le premesse non fossero particolarmente positive rispetto al proseguo della trattativa.

*Incontro, in forma ristretta, dell' 8 luglio 2014*

Le parti imprenditoriali, su richiesta delle organizzazioni sindacali, presentavano ulteriori dettagli alla base delle linee guida della proposta datoriale. Innanzitutto considerata l'insostenibilità della situazione si proponeva l'eliminazione dei permessi di riduzione dell'orario di lavoro (ROL) per i rapporti a tempo parziale di durata inferiore a 20 ore settimanali. Si accettava di riconoscerli però a chiunque svolgesse prestazioni lavorative a partire da 20 ore settimanali, fino ad un massimo di 32, oltre ovviamente alle c.d. 32 ore di ex festività. In tal caso la riduzione sarebbe avvenuta mediante godimento di permessi individuali retribuiti, della durata minima di un'ora, fino a mezza giornata o una giornata intera. Per quanto concerne le ferie proponevano di ridurle a 24 giorni sulla base di settimane lavorative di sei giorni. Proponevano altresì il congelamento degli scatti per personale in forza e la completa eliminazione per i neoassunti, mentre la trattenuta pasto la proposta era di portarla ad un euro.

Le organizzazioni sindacali affermavano che fossero le aziende ad avere certamente margini di manovra maggiori rispetto ai lavoratori; si dichiaravano quindi possibilisti nel valutare di accettare tutti gli strumenti di flessibilità, ma impossibilitati a modificare parti normative o pattizie in essere. Proponevano quindi, in considerazione della presenza di aree come il sud, dove le marginalità sono totalmente assenti ed altre, come il nord, dove le marginalità sono relativamente alte, di delegare al secondo livello tutte quelle azioni che permetterebbero un ritorno economico per le imprese, al pari di maggiori introiti per aumento di produttività da parte dei lavoratori.

*Incontro, in forma ristretta, del 14 luglio 2014*

Le organizzazioni sindacali, dopo una veloce ricapitolazione degli elementi trattati nel precedente incontro, affermavano la loro disponibilità a modificare l'istituto del cambio di appalto così come proposto dalle parti imprenditoriali, ma sollecitavano l'altra parte a considerare non solo le proprie richieste, ma anche quelle espresse attraverso la piattaforma sindacale.

In merito all'eventuale annullamento degli integrativi aziendali esistenti in caso di cambio di appalto proponevano che tutte le componenti della retribuzione derivanti da essi fossero convertiti in c.d. *ad personam*: l'intervento su eventuali integrativi aziendali non sarebbe stato certamente corretto, oltre che fattibile.

Tuttavia le tre sigle sindacali concordavano che non fosse sufficiente il mantenimento del livello occupazionale, ma anche le condizioni avrebbero dovuto essere mantenute. A fronte di reali cambiamenti funzionali e strutturali comprovabili, per esplicita richiesta del committente, i sindacati sostenevano che fossero necessari momenti di incontro che fossero in grado di riordinare la struttura organizzativa e che anticipassero il concreto cambio di appalto.

Inoltre le parti sindacali non ritenevano accettabile che figure inquadrare dal quarto livello a salire non beneficiassero della c.d. clausola sociale.

*Incontro, in forma ristretta, del 15 settembre 2014*

Le parti imprenditoriali, nel ripresentare la loro proposta in merito al contratto a tempo parziale, modificavano la loro impostazione richiedendo solo per il personale adibito alla distribuzione dei pasti in ambito scolastico la riduzione a due ore come minimo orario giornaliero, per i soli giorni di servizio, dando la disponibilità a consolidare l'eventuale utilizzo marcato delle prestazioni supplementari, con modalità da stabilire in seguito tra le parti.

In merito alla malattia la parte datoriale si rendeva disponibile ad escludere dal computo dei due eventi il riconoscimento del computo per i malati oncologici.

Circa la riduzione dell'orario di lavoro Angem ed ACI rivedevano la precedente posizione accettando di riconoscere, oltre alle 32 ore di ex festività e altre 32

ore, ulteriori ore per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro riconducibili a casistiche da specificare in dettaglio: di fronte a certificazioni da parte dei dipendenti sarebbe stato riconosciuto il diritto ad usufruire di quei permessi, fermo restando un tempo minimo di preavviso ed un limite di utilizzo di permessi contemporanei all'interno delle medesime unità produttive. Veniva confermata l'intenzione di eliminare gli scatti di anzianità ai nuovi assunti, mantenendoli, fino a quanto maturato, per i dipendenti già in organico. Per la prima volta Angem e ACI, su richiesta sindacale, presentavano la loro proposta in merito all'aumento salariale, quantificabile in circa 50 Euro da riconoscere suddivisi nel periodo di vigenza contrattuale.

Le organizzazioni sindacali replicavano alle richieste avanzate dalle associazioni imprenditoriali ritenendo inaccettabili alcuni passaggi soprattutto in merito all'eliminazione degli scatti di anzianità, ritenendo inoltre poco utile per le compagini imprenditoriali la presentazione di un argomento simile che a loro opinione rischiava di minare sin da subito le basi di un reciproco affidamento.

Per quanto concerne il part-time esprimevano apprezzamento quanto meno per la disponibilità a consolidare l'orario di chiunque svolgesse in modo continuativo orario supplementare. Circa i permessi per la riduzione dell'orario di lavoro (ROL) esprimevano perplessità circa la connessione tra l'eliminazione di alcune ore di permesso e la flessibilità, pur riconoscendo che non avrebbero dovuto, se non utilizzate, rappresentare una forma di quindicesima mensilità.

*Incontro, in forma ristretta, del 18 novembre 2014*

Angem e ACI sottolineavano la necessità di riscrivere le modalità di subentro delle aziende e le garanzie da fornire ai lavoratori. Le associazioni imprenditoriali sottolineavano che il mantenimento occupazionale non era mai stato oggetto di obiezione da parte datoriale, ma risultava necessario riscrivere in modo migliore la possibilità di riorganizzare il personale, sia in caso di riduzione dell'attività, sia in caso di erogazione differente del servizio. Anche il cambiamento di tecnologia, o le modifiche del processo produttivo o il modello di servizio sarebbe stato opportuno che fossero prese in considerazione. In merito alle garanzie degli elementi retributivi individuali Angem e ACI confermavano la loro posizione di mantenere l'impianto

esistente, ma definendo meglio ciò che sarebbe stato garantito e ciò che invece non avrebbe potuto in alcun caso esserlo: gli accordi economici collettivi aziendali o superminimi garantiti dalla precedente gestione non avrebbero dovuto ricadere sulla subentrante.

Le organizzazioni sindacali, e nello specifico la Uiltucs-Uil, riconoscevano alla parte imprenditoriale di essere stata capace di presentare proposte unitarie. Tuttavia, per l'efficacia delle trattative proponevano che il campo di azione si restringesse a cambio di appalto, riduzione dell'orario di lavoro, malattia e scatti.

*Incontro, in forma plenaria, del 28 novembre 2014*

In tale contesto veniva semplicemente ripresentato ai delegati sindacali presenti l'andamento delle trattative, sottolineando, da parte delle organizzazioni sindacali, l'incapacità ad addivenire ad un accordo su molti punti e di particolari importanza.

Le delegazioni sindacali, al termine dell'incontro, comunicavano l'intenzione di proclamare uno sciopero nazionale nei mesi successivi (lo sciopero di otto ore lavorative si sarebbe infatti svolto il successivo 15 aprile 2015, con scarsa adesione da parte dei lavoratori).

*Incontro, in forma plenaria, del 14 maggio 2015*

Le organizzazioni sindacali, a seguito dello sciopero del 15 aprile, presentavano ad Angem e ACI l'invito a circoscrivere il perimetro di azione, evitando di richiedere il cambiamento di tutti gli istituti, e limitando a poche e concrete proposte il campo d'azione. In particolare le sigle sindacali sottolineavano che lo sciopero era anche finalizzato all'eliminazione dal tavolo negoziale quanto meno degli scatti di anzianità e dei permessi ROL. La Filcams-Cgil esprimeva la propria disponibilità a trattare anche la riduzione dell'orario di lavoro, a patto che però non se ne modificasse il numero di ore a disposizione dei lavoratori, quanto piuttosto il modo in cui permetterne l'utilizzo. Veniva in più contestato alle associazioni imprenditoriali di non aver ancora presentato un documento sul quale ragionare ed inoltre di non aver



considerato l'importanza di alcuni temi quali il secondo livello di contrattazione, la bilateralità, l'assistenza sanitaria integrativa, il salario, la decorrenza e la durata.

Al termine dell'incontro le parti concordavano di rincontrarsi in formato ristretto.

*Incontro, in forma ristretta, del 17 e 18 giugno 2015*

Le associazioni imprenditoriali presentavano in quel contesto una bozza di articolo, riformulato, sull'istituto del cambio di appalto (per l'analisi vedi Capitolo II, 2.2.), non molto diverso dal testo sull'argomento del Ccnl Turismo 2010, con modifiche inerenti la permanenza sull'appalto di almeno sei mesi da parte del lavoratore per potere godere della clausola sociale, l'inclusione dei centri di cottura pasti nell'ambito di applicazione dell'istituto e l'esclusione dal medesimo dei centri di produzioni pasti.

I sindacati contestavano alcuni termini che apparivano non garantire la riassunzione dei lavoratori da parte del nuovo appaltatore; tali dubbi erano subito dipanati da parte di Angem e ACI che confermavano la riassunzione di tutti i lavoratori con le eccezioni precedentemente già previste ma meglio formulate.

Le parti imprenditoriali consegnavano poi le ulteriori bozze di articoli riformulate su: tempo parziale, riduzione dell'orario di lavoro, conciliazione tempi di vita e di lavoro, disciplina delle assenze per malattia, assenze di cui alla Legge 104/1992 ed il codice di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero (per l'analisi vedi Capitolo II, 2.2.).

I sindacati presentavano dubbi in merito alla divisione delle ore derivanti dalla riduzione dell'orario di lavoro e alla definizione di *permessi per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro* per alcune di esse.

In merito alla nuova disciplina proposta per le assenze per malattia le sigle sindacali ritenevano inaccettabile, come avevano peraltro già segnalato in precedenti incontri, che fossero annullati tutti gli accordi gli accordi territoriali, mentre si riservavano di avviare una valutazione interna in merito al pagamento della c.d. carenza a partire dal primo giorni, senza previsione di un minimo di giorni di assenza, ma limitatamente ai primi due eventi per anno.

Circa il part-time le organizzazioni sindacali contestavano, in particolare in merito alle clausole elastiche e flessibili, la maggiorazione del 10%, inferiore addirittura rispetto alle previsioni del Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81, pubblicato pochi giorni prima, mentre rispetto alla regolamentazione dell'utilizzo dei permessi derivanti dalla Legge 104/1992 non ritenevano accettabile che una norma legislativa su argomenti così particolari quali l'assistenza a persone con gravi problemi fosse derogata, o anche solo approfondita, dal Contratto collettivo.

Le parti imprenditoriali esprimevano quindi la loro delusione circa il completo rigetto delle loro proposte da parte sindacale, ma si rendevano disponibili, sempre in base a richiesta ricevuta, ad elaborare meglio le bozze presentate e di valutare gli articoli del Contratto collettivo nazionale Turismo del 2010 in maniera da comunicare, durante il successivo incontro, in che modo integrare le variazioni suggerite.

*Incontro, in forma ristretta, del 15 e 16 settembre 2015*

Le organizzazioni sindacali proponevano una strutturazione del testo simile a quella precedentemente prevista per il Contratto collettivo Turismo del 2015, comprendente una parte generale, di fatto molto simile in termini e contenuti rispetto a quella in vigore, ed una parte speciale dove fossero inserite tutte le particolari previsioni per la ristorazione collettiva, eventualmente anche derogatorie della parte generale. Tale formulazione avrebbe permesso ad altre associazioni imprenditoriali in rappresentanza di altri settori di aderire, eventualmente trovando un accordo con le organizzazioni sindacali sulla definizione di ulteriori parti speciali specifiche per gli altri settori. Su richiesta delle organizzazioni imprenditoriali i sindacati confermavano l'intenzione di richiedere comunque, qualora la previsione si fosse avverata, l'accettazione da parte delle associazioni imprenditoriali firmatarie del nuovo testo contrattuale dell'inclusione nel testo di nuove parti speciali siglate con altre associazioni dei datori di lavoro.

Le parti tornavano poi a confrontarsi sulle proposte imprenditoriali. In merito all'istituto del cambio di appalto le sigle sindacali contestavano la permanenza sull'appalto di almeno sei mesi da parte del lavoratore per potere godere della clausola sociale, ma chiedevano, modificando l'orientamento favorevole dei precedenti incontri, che il periodo non fosse superiore ai tre mesi non tanto dall'aggiudicazione quanto

dall'effettivo subentro. Per quanto concerne il non riconoscimento di accordi economici collettivi ai lavoratori oggetto di passaggio al nuovo appaltatore veniva criticata la posizione imprenditoriale e veniva altresì menzionata la possibilità, secondo la giurisprudenza, che fosse richiesto l'applicazione del c.d. trasferimento di ramo d'azienda ex art. 2112 c.c.: l'applicazione di tale articolo non avrebbe favorito né le imprese né le organizzazioni sindacali, ma a fronte di richieste imprenditoriali particolari sarebbe stata la via da prediligere. Sulla possibilità della riorganizzazione la proposta di Angem e ACI sembrava ai sindacati troppo sbilanciata a favore delle imprese e la contro proposta risultava quindi quella di mantenere la formulazione già in essere che permetteva non pochi spazi d'azione alle aziende. Sugerivano l'inserimento preciso dei documenti che la gestione uscente avrebbe dovuto necessariamente passare alla gestione subentrante oltre che alle rappresentanze sindacali, ed i tempi entro i quali tali documenti avrebbero dovuto essere trasferiti.

In merito alla riduzione dell'orario di lavoro i sindacati accettavano in linea di massima la suddivisione delle 104 ore in parte a disposizione dei lavoratori ed in parte a disposizione delle imprese, ma proponevano una formulazione diversa e più attenta alle esigenze dei lavoratori.

Sulla malattia i sindacati si dichiaravano non disposti ad accettare la proposta basata sul pagamento del periodo di carenza per i primi due eventi, ma al massimo si rendevano disponibili a valutare l'utilizzo del sistema commercio, basato anch'esso su eventi, che permetteva una riduzione progressiva del riconoscimento della carenza fino, a partire dal quinto evento, a non riconoscerla in toto. Stesso orientamento sulla durata minima di due ore giornaliere della prestazione per i lavoratori con contratto a tempo parziale, che avrebbe dovuto rimanere a disposizione della contrattazione di secondo livello e della maggiorazione del 15% per le ore di lavoro supplementare, ritenuta insufficiente.

*Incontro, in forma ristretta, del 21 settembre 2015*

Argomento dell'incontro il secondo livello di contrattazione, la cui bozza di proposta era stata presentata dalle associazioni imprenditoriali. Essa prevedeva una

contrattazione di secondo livello che superasse il livello provinciale e che fosse regionale se non addirittura macro-regionale.

Gli argomenti demandati al secondo livello erano principalmente i medesimi del Contratto collettivo Turismo del 2010, ma veniva modificato il premio di risultato che secondo l'opinione imprenditoriale avrebbe dovuto essere frutto di contrattazione territoriale ma secondo basi inserite all'interno del Contratto collettivo nazionale. In particolare venivano indicati i parametri che in sede territoriale avrebbero dovuto essere valutati per la definizione del premio: incremento di produttività, da intendersi come pasti prodotti per ogni ora di lavoro retribuita che avrebbe dovuto incidere nella misura minima del 50% dell'importo premiale ed il cui mancato raggiungimento non avrebbe dato esecuzione al pagamento del premio di risultato anche in relazione ai successivi criteri; tasso di presenza, da intendersi come numero di ore lavorate rispetto alle ore retribuite, che avrebbe dovuto incidere nella misura minima del 10% sulla determinazione dell'importo premiale; tasso di infortunio, da intendersi come numero di casi di infortunio registrati rispetto alle ore retribuite, che avrebbe dovuto incidere nella misura minima del 10% sulla determinazione dell'importo premiale; qualità del servizio, da intendersi come assenza di penali per il mancato rispetto del contratto con il cliente, che avrebbero dovuto incidere nella misura minima del 10% sulla determinazione dell'importo premiale. La contrattazione territoriale avrebbe avuto poi a disposizione il restante 20% da attribuire ad uno dei parametri sopra elencati, al fine di contestualizzare gli obiettivi rispetto alle criticità ed opportunità di ciascun territorio.

I sindacati, pur apprezzando l'idea, criticavano un'impostazione così centralistica affermando che i territori in questo modo sarebbero stati privati di una loro legittima autonomia sull'argomento e questo non solo non sarebbe stato positivo, ma avrebbe avuto anche un impatto negativo una volta in cui fosse stata richiesto il loro assenso per autorizzare l'ipotesi di accordo a livello nazionale.

*Incontro, in formato plenario, del 5 ottobre 2015*

L'incontro in forma plenaria aveva l'obiettivo di presentare semplicemente i risultati delle precedenti riunioni in forma riservata. Non erano quindi previste trattazioni ulteriori rispetto a quanto già emerso nelle altre date. Le organizzazioni

sindacali si limitavano a contestare in maniera più determinata quanto già fatto precedentemente, rigettando inoltre l'unica proposta imprenditoriale nuova consistente nel richiedere l'eliminazione delle sedici ore aggiuntive di permessi della riduzione dell'orario di lavoro prevista all'articolo 343 del Ccnl Turismo 2010 qualora l'impresa avesse deciso di far utilizzare al lavoratore quarantotto o novantasei ore all'anno suddivise per una o due ore a settimana.

*Incontro, in forma ristretta, del 30 ottobre 2015*

L'incontro tra le parti prendeva avvio con una reciproca critica in merito alla precedente riunione plenaria, nella quale sia le associazioni imprenditoriali, sia le organizzazioni sindacali avevano assunto posizioni meno aperte al confronto.

Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs\_uil confermano la richiesta in linea con gli altri rinnovi contrattuali di circa 88€ per il quarto livello da riparametrarsi e sottolineano la disponibilità a valutare le tempistiche nelle quali dilazionare l'aumento.

In merito ad eventuali interventi per concedere maggiore flessibilità alle imprese veniva sottolineato che lo spazio d'azione risultava limitato, anche in considerazione che già erano presenti nel Ccnl Turismo 2010 una serie di opzioni a disposizione aziendale che già ben si adattavano alle esigenze del settore.

Angem ed ACI ritenevano insufficienti le aperture dei sindacati, sottolineando come anche i riferimenti in merito alla necessità di riorganizzare gli enti bilaterali indirizzando i soldi verso azioni a favore dei lavoratori e meno a mantenimento delle strutture fossero andati disattesi.

Le associazioni imprenditoriali consegnavano ai sindacati i testi di alcuni istituti già presentati e corretti secondo le indicazioni emerse durante precedenti incontri, ed i sindacati si riservavano di valutarli ed esprimere un giudizio nel successivo incontro.

*Incontro, in forma ristretta, del 9 novembre 2015*

Il confronto prendeva avvio dall'istituto del cambio di gestione, ritenuto ancora – per quanto riguarda la bozza presentata dalle associazioni imprenditoriali – non sufficientemente ben articolato per permettere alle parti di ritenere soddisfacente per entrambe il testo. In particolare i sindacati riscontravano che le condizioni garantite ai lavoratori oggetto di passaggio all'impresa subentrante non fossero valide poiché non contemplavano l'elemento distinto della retribuzione (EDR) e gli integrativi territoriali ed aziendali. Inoltre la non disponibilità a confermare, per lavoratori in servizio sull'appalto precedentemente rispetto al 7 marzo 2015, l'applicazione dell'art. 18 della Legge 20 maggio 1970, n. 300 alimentava dubbi sull'opportunità per i sindacati di proporre in sede di trattativa per il cambio di ogni singolo appalto l'applicazione dell'art. 2112 c.c. sul trasferimento di ramo d'azienda.

I sindacati successivamente contestavano la soluzione proposta da Angem e ACI sull'inserimento del tasso di infortunio come parametro per l'erogazione del premio di risultato, al pari della comminazione delle sanzioni. Ritenevano poi che al secondo livello dovesse essere lasciata più autonomia.

In merito alla disciplina delle assenze per malattia i sindacati ribadivano la disponibilità a trovare soluzioni ulteriori, ma non come proposto da Angem e ACI che con la richiesta di riconoscere la carenza di malattia solamente per i primi due eventi, elevati a tre in corso di trattativa, erano apparsi eccessivamente poco disposti positivamente nei confronti dei lavoratori.

*Incontro, in forma ristretta, del 2 dicembre 2015*

Le associazioni imprenditoriali suggerivano in tale incontro di comprendere, utilizzando estrema franchezza, se fosse possibile addivenire ad un accordo o se oppure la distanza fosse troppo ampia. Il Presidente Angem analizzava che rispetto ad una iniziale richiesta di modifica di molteplici istituti contrattuali si era giunti semplicemente a proporre una modifica della riduzione dell'orario di lavoro, della disciplina delle assenze di malattia e della flessibilità, riducendo quindi le pretese avanzate a ambiti limitati come richiesto dalle organizzazioni sindacali.

I sindacati sottolineavano che la richiesta economica di circa 88€ al quarto livello da riparametrarsi non era trattabile anche in considerazione di quanto chiesto su

altri tavoli. In merito agli istituti avevano già dato la loro disponibilità a recepire alcune proposte e ritenevano che fino a quel momento non ci fosse stata chiusura, soprattutto sull'istituto del cambio di appalto e sulla malattia. Inoltre, e suggerivano di valutare bene la questione, il Contratto avrebbe reso Angem e ACI parti contrattuali, situazione mai appieno verificatasi fino a quel momento: tale elemento non poteva essere derubricato ad ovvietà e si doveva considerare quale elemento contrattuale della trattativa. In merito alla durata del Contratto i sindacati accettavano che se ne discutesse, ma in considerazione della lunga carenza contrattuale del Ccnl Turismo del 2010 scaduto al 31 aprile 2013 non potevano tuttavia recepire proposte quali quella di fissare la scadenza nel 2019.

Riassumendo, su domanda specifica di Angem e ACI, Filcams-Cgil, Fisasca-Cisl e Uiltucs-Uil davano la loro disponibilità ad accettare le richieste imprenditoriali sul cambio di appalto; sulla questione dei permessi per riduzione dell'orario di lavoro il numero di ore dovevano rimanere 104, magari permettendone un uso maggiore su imposizione da parte delle imprese, ma senza poter accettare che le ore non utilizzate non fossero pagate entro il 30 giugno successivo rispetto all'anno di maturazione; per quanto concerne la malattia le parti sindacali si rendevano disponibili a valutare il sistema del Ccnl Commercio basato su numero di eventi.

Le parti riconoscevano quindi di non riuscire a trovare un accordo e, pur decidendo di non voler "rompere" il tavolo, accettavano di abbandonare la trattativa. I sindacati altresì comunicavano l'intenzione di proclamare alcune ore di sciopero a seguito della rottura della trattativa (scioperi effettivamente svoltisi, con adesioni in entrambi i casi prossime al 15% secondo le associazioni imprenditoriali e "molto elevate" secondo le organizzazioni sindacali in data 5 febbraio 2016, per 8 ore lavorative e in data 6 maggio 2016 per tutta la giornata lavorativa).

### III CAPITOLO

#### **Analisi delle determinanti del nuovo assetto della rappresentanza nella ristorazione collettiva**

*Sommario:* 1. Determinanti storico-istituzionali; 1.1. I servizi offerti dall'associazione imprenditoriale Angem; 2. Determinanti tecnico-giuridiche; 2.1. Cambio di appalto e clausole sociali; 2.2. Il *Jobs Act* ed il cambio di appalto; 2.3. Lo sciopero nel settore e la qualificazione di servizio pubblico essenziale; 2.4. I bandi di gara ed il nuovo codice appalti; 3. Determinanti economiche e stato del settore; 3.1. Qualificazione delle imprese; 3.2. Rating di legalità e rating di impresa; 3.3. Contributo NASpI e cambio di appalto; 3.4. Offerta economicamente più vantaggiosa e al minimo ribasso; 4. Le prospettive future per l'Angem.

#### **1. Determinanti storico-istituzionali**

È opportuno cercare in questa sede di identificare alcune determinanti sotto un profilo storico ed istituzionale che spieghino per quanto possibile l'esigenza di un nuovo assetto della rappresentanza nella ristorazione collettiva. In tal senso il ragionamento non può esimersi dall'analisi delle fasi storiche attraversate dalla ristorazione collettiva, già oggetto di studio nel primo capitolo.

Sono tre le fasi attraversate dalle imprese del settore. Una prima fase, che va dalla nascita di un primordiale concetto di ristorazione collettiva, intesa come mensa aziendale, nella prima metà del '900 alla fine degli anni '60, si caratterizza per il fatto che le imprese della ristorazione collettiva non erano strutturate, sia in termini numerici, essendo per lo più di piccole dimensioni e senza alcuna logica industriale, sia in termini di servizio offerto, non dissimile dal tradizionale servizio di ristorazione, e non avevano ancora sviluppato una coscienza della loro appartenenza ad un settore diverso rispetto quello classico dei pubblici esercizi. Da ciò derivava un certo disinteresse rispetto sia alla questione identitaria, sia alla questione della rappresentanza, anche in considerazione dell'impatto del tutto marginale sotto un profilo economico che tali valutazioni avrebbero comportato.

La seconda fase, che va dalla fine degli anni '60 alla fine degli anni '90, invece si caratterizza dallo sviluppo identitario; nasce in tale frangente una forte differenza tra aziende della ristorazione collettiva, in gran parte di grandi dimensioni e sempre più



spesso multinazionali e operanti principalmente attraverso appalti (in maggior parte pubblici), e le imprese definibili pubblici esercizi, di dimensioni solitamente inferiori e operanti a livello *business to consumer*. È esattamente in questa fase che, pur non riscontrando la necessità di una propria rappresentanza autonoma, ritenuta peraltro di difficile se non impossibile attuazione, le imprese della ristorazione collettiva sono state in grado di dare impulso alla nascita nel 1973 dell'associazione imprenditoriale Angem, ritenuta uno strumento utile per far sì che le realtà con tratti simili avessero una propria voce comune in seno alla Federazione di riferimento.

La terza fase infine, nella quale ci si trova attualmente, è quella in cui, oltre ad un'ulteriore crisi identitaria a seguito dei profondi mutamenti economici verificatisi tra la fine del XX secolo ed il primo decennio del XXI secolo, si sviluppa l'esigenza delle imprese di settore di avere una propria rappresentanza esclusiva, che può essere riassunta con la titolarità della sottoscrizione del proprio Contratto collettivo nazionale di riferimento, e l'abbandono di una realtà di riferimento troppo ampia e generica quale quella del turismo e soprattutto dei pubblici esercizi.

Si può quindi asserire che la ristorazione collettiva, così come cresciuta negli anni, si sia sviluppata deviando sempre di più rispetto sia al settore turistico, nel quale ha vissuto soprattutto per inquadramento contrattuale, sia al settore pubblici esercizi del quale ha fatto formalmente parte tramite il vincolo associazionistico Angem-FIPE. Ne deriva una marcata divergenza di necessità che mal riesce ad essere conciliata all'interno del testo del Contratto collettivo nazionale di lavoro Turismo. Viene dunque sollevata un'obiezione circa la capacità di rappresentanza degli interessi all'interno di un recinto, quello del turismo e dei pubblici esercizi, da parte dell'associazione imprenditoriale di riferimento.

Proprio in relazione alla capacità di rappresentanza degli interessi delle imprese del settore da parte dell'associazione imprenditoriale Angem, si può cercare di comprendere quale sia stata la politica scelta, ovvero se sia stato prediletto il concetto di *appartenenza-membership* oppure quello di *influenza-influence* dove nel primo caso l'azione dell'associazione sarà stata caratterizzata dal tentativo di esaltare le diverse articolazioni presenti nelle varie aziende associate, mentre nel secondo caso sarà stata prediletta l'esternalizzazione di una posizione unitaria meno rappresentativa delle singole peculiarità delle varie aziende associate, ma capace di esprimere una forte

posizione omogenea, soprattutto in sede negoziale e – appunto – di rappresentanza propriamente detta.

Di certo la FIPE, come associazione imprenditoriale con una struttura particolarmente grande, non era in grado di portare avanti azioni incisive per la totalità dei soggetti aderenti, ma solo per limitate minoranze con particolare importanza all'interno dell'associazione stessa, ed è quindi verosimile che abbia mantenuto una posizione nettamente sbilanciata a favore del concetto di *influenza-membership*. Differente il caso dell'Angem per la quale però, essendosi solo di recente assunta la responsabilità della rappresentanza completa delle imprese del settore, è ancora prematuro esprimere un giudizio al riguardo. È possibile tuttavia ragionare in termini di intenzioni espresse nella fase in cui ha scelto di sciogliere il vincolo associativo con FIPE, menzionando il desiderio espresso più volte di modificare tale politica prediligendo il principio inclusivo dell'*appartenenza-membership*.

Tale rapporto appartenenza/influenza appare di conseguenza essere una determinante di fondamentale importanza per comprendere le logiche sottese allo sviluppo di un percorso autonomo da parte dell'Angem.

Vi sono associazioni imprenditoriali estremamente centralizzate, si pensi per esempio all'ABI, e altre che annoverano tra le proprie caratteristiche una struttura capillarmente presente sul territorio in grado di svolgere un'azione indipendente, senza cioè un controllo rilevante da parte della sede centrale. Angem è assimilabile alle associazioni monocefale e senza la presenza di proprie articolazioni sul territorio; tale struttura è molto diversa da quella di altre associazioni imprenditoriali ritenibili affini, quali Confcommercio e FIPE, profondamente strutturate a livello territoriale. In tal senso appare quindi opportuno da un lato sottolineare gli aspetti positivi di una struttura che non sia gravata dalla presenza di ramificazioni spesso poco connesse con la sede centrale e certamente richiedenti notevoli finanziamenti anche solo per il mantenimento stesso della struttura, e dall'altro presentare i limiti di un'associazione imprenditoriale senza una presenza capillare sul territorio che non permetta di adottare politiche mirate per i territori di riferimento.

### **1.1. I servizi offerti dall'associazione imprenditoriale Angem**

Le necessità che le aziende, soprattutto di medio-piccole dimensioni, esprimono sono varie ed è possibile ricondurre alla capacità di soddisfare tali esigenze, attraverso la fornitura di servizi, lo sviluppo di un certo senso di appartenenza; inoltre in una fase in cui si può notare un marcato mutamento di funzioni ed obiettivi delle associazioni imprenditoriali non è da escludere dalla trattazione l'offerta di servizi come un elemento deviante rispetto alle ragioni per le quali le associazioni imprenditoriali sono nate e si sono sviluppate, che porta addirittura a considerare la possibilità che tali servizi siano offerti non solo agli associati, ma anche nei confronti di non associati (a fronte di contribuzione), prefigurando la possibilità che in futuro non remoto le aziende possano non essere legate alle associazioni imprenditoriali attraverso un vero e proprio vincolo contrattuale, ma semplicemente usufruiscano di servizi, così come avviene già, in alcuni limitati casi, in Germania.

L'argomento risulterebbe marginale in tale contesto se non fosse stato uno dei motivi manifestati dalle imprese associate ad Angem per chiedere che il vincolo associativo con FIPE fosse sciolto. Infatti, le esigenze delle imprese del settore non risultavano intercettate dalla Federazione, che non offrendo direttamente alcun servizio ritenuto di utilità, era ritenuta un soggetto di scarso supporto, che rischiava addirittura di limitare l'azione sotto questo aspetto dell'Associazione di riferimento.

Angem, anche alla luce delle imprese mediamente grandi e notevolmente strutturate che compongono la sua *membership*, si è quindi orientata verso servizi che difficilmente le imprese del settore avrebbero potuto cercare altrove.

Innanzitutto, in applicazione degli obblighi statutari, Angem ha cercato di svolgere un'azione di rappresentanza più marcata e profonda, partecipando quale soggetto titolato a rappresentare il settore anche in contesti nei quali la presenza non appariva necessaria. In particolare essa ha assunto un ruolo cruciale, oltre al tavolo di contrattazione per il Contratto collettivo nazionale e a quelli di contrattazione di secondo livello, anche durante le svariate trattative per il cambio di gestione nell'ambito di appalti. La presenza dell'associazione, non necessaria né prevista dal Ccnl e possibile solo su richiesta di un'impresa associata coinvolta, si è rivelata di rilevante utilità sia in caso di passaggio di gestione tra imprese entrambe associate ad Angem, svolgendo quindi una forma di azione definibile quale conciliatoria, sia in caso di passaggio di

gestione tra un'impresa associata e una esterna alla sfera d'influenza Angem. In quest'ultimo caso l'azione è risultata sempre di estrema utilità sia come supporto all'impresa associata, sia per permettere un dialogo più agevolato con le rappresentanze sindacali.

Altra forma di servizio offerto, facente certamente parte nel ruolo di rappresentanza dell'Associazione, ma al tempo stesso esplicito in modo sempre più accentuato è risultata la rappresentanza del settore, ed in alcuni casi specifici di alcune imprese in particolare, presso le istituzioni. Angem risulta infatti un punto di riferimento del settore per alcuni Ministeri, quali quello del Lavoro e delle Politiche Sociali, quello delle Politiche Agricole e Forestali, quello della Salute e altri. Su richiesta degli associati Angem ha sviluppato, nel rispetto chiaramente dell'etica oltre che delle normative, un forte dialogo con le strutture ministeriali che vanno considerati, oltre che nello svolgimento dei propri compiti statutari, nello sviluppo di azioni di *lobby* e *advocacy*. Un certo nesso si può anche individuare nella creazione di *Oricon*, l'Osservatorio della Ristorazione Collettiva, che pur essendo nato in seno ad Angem ed essendo a formato dalla medesima leadership, è stato deciso che fosse soggetto a sé stante sia per poter sviluppare azioni di *lobby* più facilmente, sia per poter ampliare la *membership* a soggetti cooperativi che per statuto non avrebbero altrimenti potuto entrare a far parte dell'Angem o che comunque per scelta avessero deciso di non associarsi ad Angem (per il primo caso vedi Cir Food e Camst e per il secondo caso Pellegrini, I Capitolo, 1.8.).

Un servizio connesso con quanto fin qui enunciato è quello del monitoraggio dell'attività parlamentare, svolto da un soggetto esterno per conto dell'Angem e offerto agli associati senza aggravii di costi rispetto alle quote associative: tale servizio è risultato crescentemente apprezzato anche alla luce dell'accresciuta capacità di monitoraggio ed è previsto che possa diventare facoltativo e soggetto a richiesta di contributo aggiuntivo rispetto alla quota associativa.

Anche in materia giuslavoristica Angem ha valutato opportuno diversificare la propria offerta, consapevole che imprese medio-grandi avessero diverse esigenze rispetto alle imprese medio-piccole. Queste ultime infatti sono spesso carenti al loro interno di strutture in grado di sostenere in autonomia la gestione di casistiche straordinarie, che tuttavia ricorrono con una certa frequenza, quali per esempio

procedimenti disciplinari, licenziamenti, procedure di mobilità o rapporti con i sindacati. Per quanto concerne gran parte delle imprese medio-grandi, invece, tali casistiche sono frequenti e ricadono nell'alveo di una gestione ordinaria, ecco perché non è richiesto generalmente da parte dell'Associazione imprenditoriale un intervento di supporto all'impresa, avendo quest'ultima di norma un ufficio di risorse umane capace a gestire tale problematiche. Angem ha dunque ritenuto di maggiore utilità per gli associati monitorare le modifiche normative, presentandosi come un valido supporto non tanto nella gestione delle problematiche quotidiane, quanto piuttosto nel monitorare le novità normative e nell'interpretarle correttamente. Si può comprendere in tale luce la frequente elaborazione, in maniera molto più approfondita rispetto al passato, di circolari e note informative che si pongono come obiettivo di fornire informazioni tecniche alle imprese, ma con un taglio pratico per il settore. Di simile tenore l'introduzione di una newsletter mensile, divulgata non solo agli associati, finalizzata a dare comunicazione di ogni novità, associativa, giuslavoristica, normativa rilevante nel mese di riferimento e anche intesa a sviluppare un certo senso di appartenenza e *membership*. Non si può trascurare la funzione di marketing di una tale pubblicazione, la cui preparazione richiede notevole impegno all'interno dell'associazione, che ha il pregio di avere, in considerazione della divulgazione attraverso i mezzi informatici, un impatto di visibilità molto forte.

Tali servizi, pur essendo tradizionalmente offerti dalle associazioni, permettono da un lato alle imprese associate di notare costantemente l'azione dell'Associazione imprenditoriale e dall'altro di comprendere sempre maggiormente l'utilità di servizi che in altri contesti non sarebbero stati ritenuti utili, o di cui non si sarebbe sentita la necessità. In tale ottica non è certamente da escludersi la possibilità che tali servizi, in futuro, vengano considerati degli extra soggetti a pagamento; le associazioni imprenditoriali, in particolari quelle di medio-piccole dimensioni quali l'Angem, stanno affrontando situazioni economiche critiche a causa del sistema delle quote associative basato sul numero di dipendenti. Come espresso al I Capitolo negli scorsi anni all'interno del settore è drasticamente diminuito il numero di lavoratori, così come non sono poche le imprese settoriali in passato associate ad Angem che hanno cessato l'attività o che hanno scelto, per una mera motivazione economica, di recedere dall'associazione. Risulta quindi impossibile in tale frangente, a dispetto del passato,

sviluppare ragionamenti economici che comprendano anche l'aumento dell'attrattiva attraverso l'offerta di servizi sempre in numero maggiore.

L'elaborazione a cadenza annuale di statistiche e dati del settore che in passato erano forniti solamente da giornali specializzati o da aziende di consulenza ad un prezzo solitamente non esiguo è un ulteriore strumento messo a disposizione dell'Associazione. La nascita di un centro studi di settore, anche in questo frangente senza la richiesta alle imprese di contributi economici aggiuntivi, ha rappresentato un valore aggiunto per le imprese che da un lato si sono rese disponibili a fornire dati sentendosi sicure che sarebbero stati trattati senza il rischio che si diffondessero e dall'altro hanno ricevuto analisi quantitative oltre qualitative svolte da esperti del settore senza doversi sobbarcare costi ulteriori.

Il trend sembra quindi destinato a proseguire nel tentativo da parte dell'Angem di avvicinarsi alle esigenze delle imprese del settore, con il solo forte limite che in tal modo saranno sempre più predilette soluzioni finalizzate ad imprese di medio-grandi dimensioni a scapito di quelle minori più interessate ai tradizionali servizi di consulenza. È quindi presumibile prevedere che le associazioni, tra le quali Angem, saranno sempre più interessate a offrire servizi fino ad oggi ritenuti di pertinenza di studi di consulenza o studi legali o comunque spesso meritevoli di esternalizzazione. Un caso su tutti potrebbe essere la gestione da parte dell'Associazione di un proprio servizio di amministrazione del personale che fosse in grado di gestire il servizio di elaborazione delle buste paghe: ad oggi molte delle imprese settoriali hanno ritenuto opportuno esternalizzare tale servizio e la gestione da parte dell'Angem sarebbe di grande utilità per le imprese associate, magari offrendo il servizio a prezzi concorrenziali, e allo stesso tempo ad essere attrattiva anche nei confronti di imprese non associate che potrebbero pensare così di associarsi oppure – se fosse previsto – anche solo di usufruire del servizio a fronte del pagamento di un corrispettivo.

## **2. Determinanti tecnico-giuridiche**

Alcune determinanti tecnico-giuridiche risultano alla base della nascita del settore della ristorazione collettiva e lo rendono definibile a sé stante rispetto a qualsiasi settore affine. Appare dunque necessario, in questa sede, analizzare tali fattori e valutarne l'importanza in tali contesti.

Un primo aspetto meritorio di analisi è il contratto di appalto: il servizio di ristorazione collettiva è generalmente definito da un contratto tra committente e fornitore che si inquadra quindi in tale fattispecie. Come definito dall'articolo 1665 c.c. dicasi appalto *quel contratto col quale una parte (appaltatore) assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro cui si obbliga l'altra parte (committente)*. Ne deriva che viene a plasmarsi una situazione giuridica particolare e meritoria di normazione che è il passaggio da un appaltatore ad un subentrante appaltatore, definito cambio di appalto, che risulta di particolare rilevanza per il settore.

Ulteriormente meritoria di attenzione, in quanto fattore di certo interesse per il settore, è, nel contesto del cambio di appalto, la c.d. clausola sociale, ovvero quella clausola che, finalizzata al mantenimento dei livelli occupazionali, può essere inserita in diversi contesti. Il primo caso è che essa sia inserita all'interno del Contratto collettivo di riferimento adottato dagli appaltatori, oppure, rendendo la fattispecie maggiormente complessa, che in solo uno dei contratti collettivi utilizzati dagli appaltatori sia presente, comportando numerosi dubbi interpretativi in merito a quale Contratto collettivo possa essere preso come vincolante. Vi è poi il secondo caso, in cui il capitolato d'appalto, considerato alla stregua di una *lex specialis*, imponga il mantenimento dei livelli occupazionali imponendo al subentrante l'assunzione dei dipendenti precedentemente impiegati sull'appalto.

Le nuove disposizioni in attuazione della Legge Delega 10 dicembre 2014, n. 183 (c.d. *Jobs Act*), ed in particolare il Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 23 hanno introdotto particolari modifiche alla normativa sul cambio di appalto che meritano di certo in questa sede di essere analizzate e hanno aperto nuove prospettive foriere, contrariamente agli obiettivi della nuova legislazione, di sviluppo di contenzioso.

Non si può in questo frangente trascurare anche l'intervento della Commissione Europea, facendo seguito ad alcune pronunce della Corte di Giustizia Europea, che ha riscontrato una certa differenziazione tra la normativa europea in

materia di appalti e la legislazione italiana. In particolare, al di là delle traduzioni ufficiali, è emersa l'inesistenza sul piano europeo di una fattispecie, quella del cambio di appalto, che invece è pienamente vivente non solo all'interno di c.d. *lex specialis* quali i contratti collettivi nazionali di lavoro o i capitolati di appalto, ma anche in veri e propri testi legislativi, tra i quali il principale è il Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276 nel quale, al Capo II si tratta di *appalto e distacco*.

Altra determinante che contribuisce a spiegare la scelta dell'Angem e delle imprese associate di svincolarsi da una compagine associativa, quale FIPE ed in generale il mondo Confcommercio, è l'eventuale attribuzione della caratteristica di servizio pubblico essenziale, totalmente estranea rispetto all'ambito del Turismo: può la ristorazione collettiva essere definita tale? E soprattutto vi è consolidata giurisprudenza o quanto meno di *opinio iuris*? La questione è tutt'altro che definita e presenta notevoli sfaccettature anche in base se si tratti di ristorazione sanitaria, scolastica o industriale. Indubbio che la ristorazione industriale non possa considerarsi tale, poiché l'interruzione del servizio non lede certamente diritti costituzionalmente garantiti, ed il diritto di sciopero, o meglio la sua regolamentazione, non può di certo essere messa in dubbio. Diverso il caso della ristorazione ospedaliera, che non solo permette la nutrizione di soggetti in condizione di forte debolezza se non completamente debilitati, quanto piuttosto può essere parte di un processo di cura e di un diritto alla salute, se non addirittura alla vita, in senso lato. Specifica inoltre, ed è qui che si verificano le interpretazioni più disparate, anche da parte di soggetti istituzionali che dovrebbero invece fare chiarezza sul punto, la questione sull'identificazione della ristorazione scolastica quale servizio pubblico essenziale, anche alla luce di recenti vicende giudiziarie giunte alla ribalta sui media nazionali in merito al diritto degli studenti di portarsi il pranzo da casa e consumarlo durante il periodo di refezione, insieme con i compagni di classe.

Proprio perché la ristorazione collettiva è tradizionalmente intesa quale servizio oggetto del contratto di appalto risulta di notevole importanza il nuovo codice degli appalti e delle concessioni, ovvero il Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché



per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, che hanno completamente sostituito il precedente Codice dei contratti, anch'esso in applicazione di normative europee, di cui al Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Nel nuovo testo si riscontrano alcune importanti novità per il settore che solo la concreta applicazione permetterà di farne vedere l'impatto, ma che fanno prevedere comunque notevoli modifiche delle precedenti procedure per l'aggiudicazione del contratto di appalto. In particolare sarà oggetto di analisi nei successivi paragrafi la modificata impostazione che non permetterà all'ente appaltante di scegliere tra il principio del c.d. massimo ribasso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, obbligando alla scelta di quest'ultimo (anche se a riguardo vi sono comunque dei dubbi), e la previsione che le stazioni appaltanti prevedano – o possano prevedere – un Contratto collettivo di riferimento e siano tenute all'imposizione della clausola sociale a protezione dei medesimi livelli occupazionali.

Tali previsioni e l'importanza che esse assumono per la ristorazione collettiva palesano la divergenza rispetto al settore del Turismo, per il quale, pur avendo un impatto di sicura rilevanza, non risultano determinante per il generale andamento settoriale.

## **2.1. Cambio di appalto e clausole sociali**

La successione di una impresa, all'altra, nella gestione del servizio di ristorazione concesso in appalto, viene definita cambio di appalto o cambio di gestione, come si è già avuto modo di specificare. Risulta importante valutare se l'impatto che assume nella cornice tecnico-giuridica può giustificare l'annoverare tale situazione giuridica nel contesto delle determinanti che hanno portato Angem a non riconoscersi più in FIPE.

La fattispecie del cambio di appalto nella ristorazione collettiva è disciplinata dal Ccnl del Turismo del 2010, all'art. 331 e ss., ma risultava già regolamentato in precedenza dal *Protocollo nazionale per i cambi di gestione nel settore della*

*ristorazione collettiva (mense aziendali)* del 9 aprile 1979, modificato dagli accordi del 13 ottobre 1982, 17 giugno 1986 e del 3 maggio 1990. Come già specificato nel II Capitolo l'impresa subentrante è tenuta ad assumere tutto il personale con un'anzianità sull'appalto di almeno tre mesi con esclusione del personale che svolge *funzioni esecutive, di coordinamento e di controllo nonché dei lavoratori di concetto e/o degli specializzati provetti con responsabilità di coordinamento tecnico funzionale nei confronti di altri lavoratori*, che tendenzialmente si identificano con il personale inquadrato al 3°, 2° e 1° livello, oltre ai quadri naturalmente.

Occorre tuttavia sottolineare che la giurisprudenza comunitaria ha ricondotto i principi in tema di trasferimento di azienda, anche alle fattispecie del cambio di appalto (non esiste il concetto di cambio di appalto, ma parlasi solamente di concetto completo e unico di *transfers of undertakings, businesses or parts of undertakings or businesses*), ritenendo sussistente un trasferimento d'azienda se, alla successione tra appaltatori, si aggiungano anche una cessione di elementi patrimoniali, materiali o immateriali, significativi, ovvero l'assunzione, a opera del nuovo appaltatore, di una parte essenziale, in termini di numero e competenza, del personale già destinato dal predecessore all'esecuzione del contratto. Pertanto, in presenza di tali presupposti, anche nel caso di cambio di appalto i giudici comunitari hanno ritenuto configurabile la fattispecie del trasferimento di azienda, o di ramo di essa e, di conseguenza, fondate le pretese di tutti i dipendenti dell'appaltatore uscente al passaggio presso l'impresa dell'appaltatore subentrante. In particolare la giurisprudenza comunitaria ha precisato, in numerose sentenze tra le quali C-340/03 e C-13/97 che *l'assenza di un legame contrattuale tra il cedente e il cessionario, ancorché possa costituire indizio dell'assenza di un trasferimento ai sensi della direttiva, non può rivestire importanza determinante al riguardo, atteso che la cessione può essere effettuata anche in due fasi per effetto dell'intermediazione di un terzo* ossia il committente dell'appalto. Diversamente si è orientata la giurisprudenza italiana (*ex multis* si veda Cass. 19 gennaio 2002, n. 572; Cass. pen. 13 aprile 2010, n. 16773) che in linea con la precedente formulazione del Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276, c.d. Legge Biagi, ha previsto che nel caso di cambio di appalto sia inapplicabile la disciplina prevista per il trasferimento d'azienda dall'articolo 2112 c.c., che afferma, al comma 1, che *in caso di trasferimento*

*d'azienda, il rapporto di lavoro continua con il cessionario e il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano.*

Con la pubblicazione della Legge 7 luglio 2016, n. 122, c.d. Legge Europea 2015-2016, è stato modificato l'art. 29, comma 3 del D. Lgs. 276/2003, c.d. Legge Biagi, che differenziava per certi versi l'istituto del cambio d'appalto rispetto al trasferimento d'azienda o ramo di esso sempre ex art. 2112 c.c.. La modifica in prima istanza proposta dal Governo, finalizzata a soddisfare i rilievi mossi dalla Commissione Europea (EU Pilot 7622/15/EMPL), prevedeva l'abrogazione *tout court* del comma, di fatto eliminando un istituto, quello del cambio di appalto, riconducendolo al trasferimento d'azienda o ramo di esso. L'azione combinata di alcune associazioni di categoria ha successivamente portato ad emendare la legge prevedendo che *l'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di nuovo appaltatore dotato di propria struttura organizzativa ed operativa, in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro, o di clausola di contratto d'appalto, ove siano presenti elementi di discontinuità che determinino una specifica identità di impresa, non costituisca trasferimento d'azienda o di parte di essa.*

In Europa, prima con la direttiva 77/187/CEE del 14 febbraio 1977 e successivamente con la direttiva 2001/23/CEE del 12 marzo 2001 il Consiglio Europeo aveva cercato di dare delle linee guide in merito al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di *transfer of undertakings and businesses*. Tale espressione è stata tradotta nel testo ufficiale in italiano in *trasferimento d'impresa, di stabilimenti e parti di essi*, senza quindi considerare il *cambio d'appalto* che, come già detto, per la legislazione comunitaria, e, va detto, anche per molti Stati europei non esiste. In tal frangente è emerso il problema poiché la Corte di Giustizia europea si è successivamente trovata di fronte a casi in cui stabilire, dopo che il magistrato interno non ci era riuscito, cosa fosse trasferimento d'azienda e cosa non lo fosse (vedi i procedimenti C-127/96, C-229/96, C-74/97, C-458/05).

La Commissione, ha quindi così ritenuto opportuno chiedere all'Italia che la situazione fosse maggiormente chiarita e che l'articolo 29, comma 3 della Legge Biagi fosse modificato, con il rischio quindi dell'apertura di una procedura d'infrazione, ed il Governo, per evitare tale rischio, aveva così proposto che il comma fosse abrogato completamente.

La precedente norma, nello stabilire che *l'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di nuovo appaltatore, in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro, o di clausola di contratto d'appalto, non costituisca trasferimento d'azienda o di parte di essa*, era estremamente chiara e nei fatti riconosceva quanto già previsto dalle c.d. clausole sociali contenute nei contratti collettivi o nei vari capitolati. Proprio per favorire da un lato il mantenimento dei livelli occupazionali e dall'altro la libertà di impresa di cui all'art. 41 della Costituzione, il Governo nel 2003, in funzione di legislatore, aveva scelto di riconoscere che fossero le Parti sociali o il committente a stabilire come dovesse essere gestita la fase di transizione tra un appaltatore uscente ed uno subentrante e che quindi non dovesse considerarsi l'istituto del trasferimento d'azienda, più rigido del cambio di appalto, in caso di acquisizione del personale precedentemente impiegato.

Negli anni tale norma è diventata vivente ed è riuscita, a parte alcuni limitati casi di contenzioso e numerosi scontri tra impresa uscente e subentrante, a produrre effetti positivi e a rispondere alle esigenze delle parti in causa.

Se fosse passata la linea governativa sarebbe sparito completamente l'istituto, mai realmente codificato, del cambio d'appalto. Con la nuova formulazione, invece, il concetto giuridico è rimasto ma sono stati introdotti due requisiti specifici che si devono verificare contemporaneamente: il nuovo appaltatore, ovvero il cessionario, dovrà disporre di una propria struttura organizzativa ed operativa e dovranno inoltre essere presenti elementi di discontinuità che determinino una specifica identità di impresa.

Ma il dubbio sta proprio nello stabilire chi e come sarà titolato a definire se e quando i requisiti saranno verificati e qualora dovesse essere la magistratura, in sede di contenzioso, si sarebbe di fronte al fallimento della norma, che invece di rendere più semplice la questione, la renderebbe molto più complessa.

Per quanto riguarda la "struttura organizzativa ed operativa" del cessionario la questione appare di facile interpretazione, poiché in presenza di un'impresa strutturata, quali quelle che hanno accesso a gare di appalto di servizi di rilevanza comunitaria, imprese associate ad Angem incluse, non dovrebbero esserci molti dubbi sul rispetto del requisito. Più complesso risulta invece l'analisi degli elementi di discontinuità che determinino una specifica identità di impresa. In questo caso la verifica potrebbe essere sia su un piano giuridico-formale sia su un piano sostanziale; nel primo caso sarebbe

sufficiente la modifica dell'organigramma, e soprattutto l'individuazione di figure, nuove nell'appalto ed emanazione diretta dell'impresa subentrante, con funzioni di direzione esecutiva, di coordinamento e controllo, ovvero di lavoratori con responsabilità di coordinamento tecnico e funzionale nei confronti di altri lavoratori. Diverso sembra invece il piano sostanziale, che solo la giurisprudenza potrebbe definire e che potrebbe risultare dall'analisi dei mutamenti nelle modalità del servizio e delle tecnologie produttive.

Certo ciò apre profili di incertezza che prima erano inesistenti e che rischiano di arrecare gravi danni all'intero sistema, qualora le Parti Sociali non sappiano garantire una certa continuità col metodo finora utilizzato, e che finora si era rilevato in grado di garantire i livelli occupazionali, di fatto superando nei tempi l'intervento comunitario.

Risulta altresì indubbio che il Governo qualora si accorgesse di aver aumentato invece che ridurre i dubbi interpretativi, potrebbe agire in vari modi. Appare difficile un'ulteriore modifica del testo, entrato in vigore il 23 luglio 2016, ma non si può escludere l'affidamento alla contrattazione collettiva del compito di stabilire i criteri di esclusione dell'art. 2112 c.c. o addirittura un intervento attraverso Decreto Ministeriale che individui in maniera il più oggettiva possibile che cosa si debba intendere per "propria struttura organizzativa e operativa" ed "elementi di discontinuità che determinino una specifica identità di impresa".

La nuova norma inoltre per certi versi si pone in contrasto con l'art. 7 del Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 23, c.d. *Jobs Act* su contratti a tutele crescenti, che proprio al contratto a tutele crescenti riconduce la fattispecie del cambio di appalto. La normativa si riferisce infatti ad assunzioni *ex novo* che si oppongono alla continuazione del rapporto preesistente, come invece sarebbe in caso di trasferimento d'azienda o ramo di essa.

Ma anche in caso di risoluzione del rapporto di lavoro a seguito di subentro di un nuovo appaltatore ci si troverebbe di fronte ad un vero e proprio scontro tra indirizzi differenti: infatti ai sensi dell'art. 7, comma 4 bis, della Legge 28 febbraio 2008, n. 31 *l'acquisizione del personale già impiegato nel medesimo appalto, a seguito del subentro di un nuovo appaltatore, non comporta l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223 e ss.mm.ii., in materia di licenziamenti collettivi, nei confronti dei lavoratori riassunti dall'azienda subentrante.*

I licenziamenti comunicati a seguito di cessazione di un appalto sono quindi considerabili come licenziamenti individuali plurimi per giustificato motivo oggettivo, come più volte ribadito dal Ministero del Lavoro (confronta tra gli altri Circolare Ministero del Lavoro L/01 del 28 maggio 2001 e Interpello Ministero del Lavoro n. 22/2012) e appare logico che la perdita di un appalto di servizi non può essere ricondotta a situazioni tipiche di sospensione del lavoro o riduzione del personale per situazioni temporanee di mercato né ad ipotesi di ristrutturazione o crisi aziendale quanto, piuttosto, ad un turn over assolutamente “fisiologico”. Ecco dunque che l’eliminazione, per quanto concerne gli appalti di servizi, del concetto di “cambio di appalto” porterebbe una volta di più condizione di incertezza per l’impresa uscente che potrebbe avere dubbi sulle modalità da seguire per la risoluzione dei rapporti di lavoro col personale operante sull’appalto. La recente norma appare quindi intervenire a freddo nel nostro sistema rischiando di portare più problemi che soluzioni, sia ai lavoratori sia alle imprese.

È opportuno però sottolineare che anche precedentemente alle modifiche intervenute con la Legge Europea 2015-2016 in Italia si registravano alcune problematiche gestionali del cambio di appalto in quanto la stabilità del rapporto di lavoro, garantita dal Contratto collettivo attraverso la c.d clausola sociale presente nel Ccnl Turismo 2010 all’articolo 335 e ss., potrebbe risultare scarsamente efficace per il fatto di essere prevista proprio a livello contrattuale. Ed infatti, dato che il Contratto collettivo ha una efficacia soggettiva limitata, le clausole in esso contenute, che garantiscono ai lavoratori la continuità del rapporto di lavoro, risultano opponibili all’impresa subentrante solo se anch’essa applichi lo stesso Contratto collettivo o altro contratto che contempli analogo obbligo (interpello Min. lav. n. 22/2012). Di conseguenza l’obbligo di assunzione opera solo se l’impresa subentrante è vincolata per affiliazione sindacale o per ricezione volontaria dal Contratto collettivo nazionale che lo prevede. A titolo esemplificativo, se l’impresa subentrante, anziché il Ccnl Turismo applicato dall’impresa uscente, applicasse il Ccnl industria alimentare la stessa non sarebbe tenuta a farsi carico dei dipendenti licenziati da quest’ultima. Se invece l’appaltante è un ente pubblico, l’applicazione del Contratto collettivo è solitamente imposta dal capitolato d’appalto. Relativamente a tale questione tuttavia l’interpello Min. Lav. n. 22/2012 ha chiarito che la tutela garantita dai contratti collettivi non

esclude ma si aggiunge a quella prevista a favore del lavoratore nei confronti dell'impresa uscente che ha intimato il licenziamento per il cambio appalto. In sostanza, a prescindere dalle norme contrattuali, il lavoratore potrebbe sempre impugnare il licenziamento per ottenere il riconoscimento della continuità giuridica del rapporto originario nei confronti dell'impresa uscente (Cass., sez. lav., n. 12613/2007; Cass., sez. lav., n. 4166/2006; Cass., sez. lav., n. 15593/2002).

Alla luce di quanto fin qui descritto, e della specificità della fattispecie trattata, si comprende la necessità dell'Angem di ricercare una propria autonoma rappresentanza che permettesse un maggiore intervento, negli ambiti istituzionali appropriati, per mantenere monitorato la normazione di un istituto di fondamentale rilevanza per il settore e che invece, per le imprese operanti nei Pubblici Esercizi e nel Turismo, risulta di rilevanza relativa.

## **2.2. Il *Jobs Act* ed il cambio di appalto**

In considerazione di quanto fin qui detto e dell'importanza assunta dall'istituto del cambio di appalto per il settore appare rilevante valutare ogni situazione giuridica attinente, con il fine generale ultimo di comprendere la specificità delle norme rispetto ad un settore che rivendica una completa autonomia.

Il Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 23 recante disposizioni in materia di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della Legge 10 dicembre 2014, n. 183, c.d. *Jobs Act*, ha opportunamente preso in considerazione i lavoratori operanti in appalto cercando di coniugare il loro status di lavoratori con condizioni particolari e spesso oggetto di cambiamento di datore di lavoro, e la nuova normativa che prevede un trattamento diverso a seconda che l'assunzione sia avvenuta precedentemente o successivamente al 7 marzo 2015.

In modo specifico l'attenzione vuole concentrarsi sull'art. 7, *Computo dell'anzianità negli appalti*, dove si specifica che l'anzianità di servizio dei lavoratori che passano alle dipendenze di imprese subentranti in appalti si computano

considerando l'intero periodo durante il quale siano stati impiegati nell'attività appaltata.

Tale articolo prevede che per il calcolo dell'indennità di cui all'art. 3, comma 1, del decreto citato concernente il licenziamento per giustificato motivo, per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa, di cui all'art. 4, relativo al licenziamento intimato con violazione del requisito di motivazione e di cui all'art. 6 riguardante l'importo dell'offerta di conciliazione, l'anzianità di servizio del lavoratore impiegato nell'appalto si computi tenendo conto dell'intero periodo durante il quale il lavoratore sia stato impiegato nell'attività appaltata, perché proprio quest'ultima sembra rappresentare la *condicio sine qua non*.

Non suscita quindi molti dubbi in sé la definizione di attività appaltata, né appare negabile che il nesso esistente tra la prestazione lavorativa dell'individuo e lo specifico appalto in cui è resa sia il perno sul quale si basa tale norma, e pure pare incontrovertibile il diritto al cumulo di anzianità non solo rispetto ad un singolo cambio di gestione di appalto, ma rispetto a più cambi di gestione.

Maggiori dubbi sorgono invece per quanto concerne l'univocità della *attività appaltata*, che sembrerebbe essere l'attività appaltata oggetto di cambio di gestione, da una interpretazione letterale del testo, oppure, come suggerirebbe il buon senso, si potrebbe riferire alla generica attività appaltata intesa come tipologia di prestazione.

Nel primo caso saremmo in presenza di univocità, poiché il riferimento sarebbe ad una, ed una sola, attività inquadrata limitatamente a quella oggetto di cambio di gestione di appalto. Se così fosse non sarebbe computata ai fini dell'anzianità di servizio l'eventuale mobilità del lavoratore su diversi appalti gestiti dalla stessa impresa, cosa peraltro comune, di fatto penalizzando il lavoratore.

Ma il contenuto di maggiore importanza della norma appare quindi implicito. Come ben noto lo spartiacque tra coloro che sono rimasti sottoposti alle disposizioni di cui alla Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 18, e coloro per i quali il regime di tutela in caso di licenziamento illegittimo sia disciplinato dalle disposizioni del decreto legislativo è l'entrata in vigore di quest'ultimo, ovvero il 7 marzo 2015. Tale confine, ben demarcato, risulta tuttavia meritorio di interpretazione per i casi di cambio di gestione di appalto.



In tali casi i rapporti di lavoro alle dipendenze dell'appaltatore uscente si estinguono e si instaurano nuovi rapporti di lavoro alle dipendenze dell'appaltatore subentrante (vedi l'art. 338 Ccnl Turismo 2010 che parla di *rapporti di lavoro instaurati ex novo*, oppure l'art. 339 che parli di lavoratori *neoassunti*). I licenziamenti comunicati a causa della cessazione di un appalto, qualunque sia il loro numero, sono considerabili – come già visto - come licenziamenti individuali plurimi per giustificato motivo oggettivo da assoggettare alla disciplina della Legge 15 luglio 1966, n. 604 (vedi Interpello Min. lav. 22/2012) e quindi completamente rientranti nel campo di applicazione del D.lgs. 23/2015.

Di conseguenza non può che risultare palese la discriminazione nei confronti dei lavoratori che svolgono la loro attività all'interno di appalti rivestendo la qualifica di operai, impiegati e quadri, assunti in passato con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Paradossalmente anche nel caso in cui l'appaltatore uscente e quello subentrante fossero la medesima impresa, il lavoratore potrebbe vedere cessare il rapporto di lavoro ed immediatamente vederne instaurato uno nuovo con la stessa persona giuridica, sempre con la conseguenza di dover sottoscrivere un contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti; stesso risultato di fronte all'ipotesi di rapporti di lavoro cessati e instaurati nell'ambito di società controllate o collegate ai sensi dell'art. 2359 c.c., di fatto includendo la mobilità infragruppo nel campo di applicazione del decreto legislativo.

Diverso invece il caso della cessione di azienda o ramo di essa, anche alla luce delle disposizioni di cui al Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276, art. 29, comma 3, dissimile rispetto al cambio di gestione di appalto, in cui i lavoratori che godevano della tutela di cui alla L. 300/1970, art. 18, e che passano alle dipendenze dell'impresa subentrante mantengono il regime di tutela in godimento.

### **2.3. Lo sciopero nel settore e la qualifica di servizio pubblico essenziale**

Lo sciopero nel comparto Turismo ha sempre suscitato reazioni negative da parte sia degli esercenti, sia delle strutture ricettive, principalmente a causa di mancati introiti o di disagi arrecati alla clientela, ma non ne è mai stato contestato il diritto, riconosciuto di rango costituzionale. Angem ha cercato negli anni di porre l'attenzione sulla necessità di regolamentare l'esercizio del diritto di sciopero nel settore della ristorazione collettiva riscontrando una profonda diversità rispetto a settori rispetto ai quali era unita più per medesimo testo contrattuale che per reale affinità.

Per quanto concerne lo sciopero nelle mense ospedaliere, o dove comunque risiedano degenti le cui condizioni di salute possano risultare pregiudicate dalla mancata somministrazione dei pasti, e quindi in definitiva nel sotto-settore della ristorazione sanitaria, è ormai appurato che si tratti di astensione del lavoro all'interno dei servizi pubblici essenziali. Ciò si desume sia da quanto previsto definito dal Ccnl Turismo 20 febbraio 2010, all'art. 344 *sciopero nelle mense ospedaliere*, sia da quanto stabilito dall'Accordo Nazionale 20 settembre 2001 per la regolamentazione del diritto di sciopero nel comparto del Servizio Sanitario Nazionale.

Completamente differente il ragionamento per la refezione scolastica pubblica. Le associazioni imprenditoriali di categoria, fra cui Angem, hanno più volte tentato di proporre, senza esito, un accordo alle Organizzazioni Sindacali in modo, da un lato di definirla servizio pubblico essenziale ai sensi della Legge 12 giugno 1990, n. 146, e dall'altro di stabilire le prestazioni minime indispensabili da garantire in caso di sciopero.

La Commissione di Garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali ha più volte ribadito, in ultimo attraverso la pos. 75/16 del 2 febbraio 2016, il costante orientamento a considerare il servizio di refezione scolastica a favore di asili nido, scuole materne ed elementari nell'ambito di applicazione dell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni – Autonomie Locali – Personale non dirigenziale (valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 02/181, del 25 settembre 2002, pubblicato in G.U. del 31 ottobre 2002, n. 56), adottando la provvisoria regolamentazione, nelle more di raggiungimento di un Accordo nazionale tra le parti sociali, conformemente a quanto previsto dagli articoli 2, comma 2, e 13, comma 1, lett. a), della Legge 146/1990 e ss.mm.ii.. Tale provvisoria regolamentazione

pone in capo al datore di lavoro di determinare la quota di personale impegnato ad assicurare la continuità del servizio presso asili nido, scuole materne e scuole elementari, in misura non eccedente mediamente il 50 per cento delle prestazioni normalmente erogate e riguardante quote strettamente necessarie di personale non superiori mediamente ad un terzo del personale normalmente utilizzato per la piena erogazione del servizio nel tempo interessato dallo sciopero.

Infatti, sempre secondo la Commissione, ciò che rileva ai fini dell'applicazione delle regole di settore non è il Contratto collettivo nazionale di lavoro applicato, bensì la natura del servizio pubblico reso dai lavoratori interessati allo sciopero.

Tuttavia con una recente sentenza di primo grado del Tribunale di Roma del 20 luglio 2016 il Giudice del Lavoro, chiamato a pronunciarsi su un'eventuale violazione dell'art. 28 della Legge 20 maggio 1970, n. 300, c.d. Statuto dei Lavoratori, si esprimeva sostenendo, in palese opposizione rispetto a quanto stabilito dalla Commissione, che *a prescindere dal parere espresso dalla Commissione di garanzia (privo di qualsivoglia valore vincolante), la ristorazione nelle mense scolastiche sia un settore ben distinto da quello dell'istruzione e non possa qualificarsi in termini di servizio pubblico essenziale.*

Lo stesso Giudice del Lavoro, rivisitando il Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro Turismo del 2010, sottolineava che le parti sociali, alle quali è indubbiamente demandata l'autoregolamentazione del settore ai sensi sempre della legge sui servizi pubblici essenziali, avessero stabilito all'art. 344, *sciopero nelle mense ospedaliere*, che appunto la sola ristorazione ospedaliera potesse essere considerata servizio di ristorazione collettiva in termini di servizio pubblico essenziale.

Tale valutazione risulta quanto meno dubbia, poiché le parti, in grado di trovare un accordo in merito alla qualificazione della ristorazione ospedaliera, non hanno pattuito diversamente per la ristorazione scolastica, come sostenuto inopinatamente in sentenza, ma non sono state in grado di raggiungere un accordo in merito alla statuizione di un codice di autoregolamentazione.

Appaiono quindi incomplete le pregiudiziali nel momento in cui il Giudice del Lavoro considera già valutate in sede di contrattazione collettiva le disposizioni adottate in materia di ristorazione scolastica. Tali considerazioni si manifestano infatti quando la Corte sottolinea che *non può attribuirsi alcun rilievo al parere espresso in proposito*

dalla Commissione di garanzia, anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 2 L. 146/90, che espressamente demanda a tale Commissione il compito di regolamentare, provvisoriamente, le modalità di erogazione delle prestazioni indispensabili, solo in difetto di disposizioni esplicite adottate in sede di contrattazione collettiva (già sussistenti nel caso in esame).

Appare inoltre che sia tuttora compito della Commissione adottare la provvisoria regolamentazione sul diritto di sciopero nella ristorazione scolastica e che solo un'eventuale ricorso al giudice del lavoro, direttamente contro la delibera della Commissione, al pari di quanto previsto all'art. 20 bis della Legge 146/1990, possa limitarne la portata e rendere inefficace quanto deliberato.

#### **2.4. I bandi di gara ed il nuovo Codice appalti**

Si è precedentemente specificato che l'appalto è una fattispecie contrattuale caratterizzante del settore, che rappresenta il fulcro giuridico del settore. Senza l'appalto infatti la ristorazione collettiva perderebbe una determinante specifica che ha giustificato la necessità del settore di ricercare una propria autonomia. In particolare Angem, in rappresentanza del settore, ha reputato necessario includere tra le proprie funzioni quella di monitorare i modi in cui erano stabilite le regole specifiche degli appalti, contenute nei bandi.

I bandi di gara d'appalto, all'interno dei quali sono specificati in dettaglio i termini di un appalto pubblico o di un accordo quadro, sono il centro giuridico, normativa a parte, intorno al quale si sviluppa l'appalto stesso. Esistono numerose interpretazioni sul valore del bando, principalmente divise tra il considerarlo un atto privatistico-negoziale, intendibile come un'offerta al pubblico ovvero come un invito ad offrire, ed il considerarlo, secondo la concezione pubblicistica, un atto amministrativo puro ovvero un atto con valenza normativa di particolare portata.

Quest'ultima interpretazione risulta maggioritaria, e ci spinge a considerare il bando – capitolato incluso – una *lex specialis* con importanti implicazioni, prima fra

tutte che le prescrizioni non vincolano solo i concorrenti, ma anche l'Amministrazione, la quale non dispone, quindi, di margini di discrezionalità nella loro concreta attuazione.

Si può sostenere quindi che il bando di gara e, per quanto considerato per i nostri fini, anche il capitolato d'appalto, risultano atti aventi valore di legge, che quindi le imprese concorrenti devono rispettare senza indugio.

Il capitolato d'appalto può essere definito un documento tecnico nel quale vengono specificate le caratteristiche che dovrà avere la prestazione cui si impegna l'appaltatore e per questa dissertazione è interessante valutare come al suo interno venga considerato il rapporto con il personale, nei termini di osservanza di obblighi in ordine agli adempimenti fiscali, tributari, previdenziali ed assicurativi, formazione specifica secondo le normative, assorbimento del personale precedentemente impiegato (c.d. clausola sociale) e adozione della contrattualistica collettiva di riferimento.

Proprio questi ultimi due punti, in un settore tipicamente *labour intensive* come quello della ristorazione collettiva, dove circa il 50% dei costi vengono assorbiti proprio dal personale, risultano fondamentali.

Per esempio alcuni capitolati inseriscono la clausola sociale, altri non ne fanno menzione, altri ancora lasciano al Contratto collettivo l'onere di prevederla o meno.

Il Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, c.d. *Codice Appalti*, in attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sugli appalti pubblici stabilisce all'art. 50 che *con particolare riguardo ad appalti relativi a contratti ad alta intensità di manodopera, i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti possono inserire, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato.*

Ma tale precetto appare in conflitto con alcuni orientamenti della giurisprudenza sulle misure atte a favorire condizioni di concorrenzialità nel mercato e coerente con una lettura comunitariamente orientata della libertà di iniziativa economica ex art. 41 della Costituzione.

In particolare il Consiglio di Stato (Cons. Stato, V, 15 giugno 2009, n. 3900) ha affermato infatti che *la c.d. clausola sociale va interpretata nel senso che l'appaltatore subentrante deve prioritariamente assumere gli stessi addetti che operavano alle dipendenze dell'appaltatore uscente, a condizione che il loro numero e la loro qualifica siano armonizzabili con l'organizzazione d'impresa prescelta dall'imprenditore*

*subentrante*. Tale principio è stato più volte ripetuto, dall’Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici, successivamente sostituita dall’Autorità Nazionale Anticorruzione (Parere Avcp n. 44/2010, Parere Avcp AG 41/2012 e delibera Avcp n. 97/2012) e pare quindi cercare di contemperare da un lato la stabilità occupazionale e dall’altro il diritto di iniziativa economica.

Riprendendo proprio dal c.d. *Codice Appalti* sembra che il Contratto collettivo di riferimento possa essere inserito, con opportune – anche in questo caso – limitazioni all’interno del capitolato di gara. Sempre l’articolo 50 sopra citato statuisce che le *clausole sociali* possono essere introdotte *prevedendo l'applicazione da parte dell'aggiudicatario dei contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81*, cioè quei contratti collettivi siglati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, quale quello Turismo 2010, attualmente adottato, o, qualora venga in futuro sottoscritto, quello della Ristorazione Collettiva che Angem sta trattando. A ciò va inoltre aggiunto un limite c.d. “merceologico” consistente nel fatto che il Ccnl deve essere specifico per il settore, dovendo prevedere mansioni connesse con l’appalto in questione. Purtroppo la questione non è così facile, in primo luogo poiché di contratti collettivi nazionali che possono, anche minimamente, essere connessi al servizio appaltato ve ne sono vari (si pensi alla ristorazione collettiva, che pur avendo attualmente una specifica parte all’interno del Ccnl Turismo 2010, ricade anche nel contesto di altri Ccnl che la considerano nel c.d. campo di applicazione, quale per esempio il Ccnl multiservizi oppure il Ccnl Commercio), in secondo luogo – e qui vi è il limite principale – poiché le imprese conferiscono alle associazioni di categoria la loro rappresentanza in sede contrattuale, scegliendo tra quelle che preferiscono, siano anche minoritarie, impegnandosi ad applicare il Contratto collettivo siglato dalle medesime, anche se non firmato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative in rispetto del concetto di *libertà sindacale* sancito dall’Art. 39 Cost..

Non si può tuttavia nascondere che capitolati che non impongono un Contratto di riferimento rischiano di alterare il principio di concorrenza, soprattutto a scapito dei lavoratori. Ovviamente un’azienda che adotti un Contratto collettivo, magari non sottoscritto da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e non specifico del settore, avrebbe la possibilità di presentare un’offerta

migliore considerati i minori costi, ma penalizzerebbe i lavoratori, se non in termini di retribuzione (in considerazione che secondo la giurisprudenza consolidata la parte economica di riferimento dovrebbe essere desunta chiaramente dal Contratto siglato dalle associazione comparativamente più rappresentative), quanto ad istituti contrattuali, quali le ferie, i permessi, la malattia ed altri ancora. Inoltre, a livello pratico, non si può non intravedere la possibilità che in sede di cambio di appalto, soprattutto in assenza di clausole sociali, si assista al paradosso che i lavoratori passino da un'impresa uscente applicante un determinato Ccnl, ad una entrante che ne applichi uno diverso, con chiaramente i problemi che ciò potrebbe comportare e di cui si è trattato precedentemente.

### **3. Determinanti economiche e stato del settore**

Una delle determinanti, il cui contingente deterioramento ha maggiormente giustificato l'uscita da FIPE dell'Angem, è l'andamento economico delle imprese del settore che non seguiva il *trend* delle imprese del Turismo, dando prova ulteriore della distanza, non solo concettuale, e di "ambito merceologico", da tali imprese.

La situazione economica delle imprese della ristorazione collettiva, dopo anni di risultati negativi, sembra migliorare, anche alla luce dei dati presentati nel primo capitolo (I Capitolo, 1.1.2.). La redditività delle vendite nel comparto rimane costretta nella forbice tra l'1,70% ed il 3,80%, e non sembra tuttavia promettere sensibili miglioramenti, considerato che una grossa percentuale della committenza è pubblica e quindi fortemente indirizzata da un intendimento generalizzato della spesa pubblica. La contrazione dal lato dei prezzi, a parità di volumi, ha enfatizzato l'importanza della gestione efficace delle risorse, inasprendo la competizione settoriale già elevata. Le politiche strategiche di settore, salva la possibilità di differenziazione costituita dai buoni pasto, perseguono quasi esclusivamente strategie di costo, puntando alla standardizzazione dei processi di produzione, alla efficiente gestione delle materie prime e alla ottimizzazione dell'impiego della manodopera. Risultano infatti tre le voci di costo principale: il costo delle derrate, il costo del personale, nonché i ricavi intesi

non solo quali corrispettivi generati dalla gestione dei contratti di preparazione e somministrazione dei pasti, ma anche corrispettivi per i c.d. servizi ausiliari, quali servizi di pulizia, lavaggio stoviglie, riordino, trasporto e remunerazione dell'investimento tecnologico.

Nella ristorazione collettiva i volumi di vendita e conseguentemente la capacità produttiva è tendenzialmente rigida: la quantità dei pasti somministrabili dipende dal dimensionamento della collettività cui è offerta e difficilmente incrementabile. I prezzi inoltre vengono prestabiliti in sede contrattuale e quindi anch'essi rigidi, almeno in perduranza di Contratto, fatta salva la rivalutazione Istat.

Il costo delle materie prime, che influisce nella ristorazione in maniera variabile dal 30% al 45% sul costo totale di produzione, tende per la ristorazione collettiva a posizionarsi nel margine inferiore, non tanto per il minor pregio delle materie prime, quanto sia per l'approccio manageriale nella gestione delle risorse tipico di aziende di dimensioni medio-grandi, sia per la capacità di creare rilevanti economie di scala.

Salvo casi di spiccata stagionalità, come per esempio in ambito ristorazione scolastica, il resto del comparto non subisce l'effetto della stagionalità ed i contratti sono di tipo annuale, differenziandosi non poco rispetto a comparti che applicano il medesimo Ccnl Turismo 2010, come per esempio l'ambito alberghiero.

Il costo del lavoro rappresenta, come specificato in I capitolo, una componente fondamentale del processo complessivo, tanto da non avere alcun dubbio sulla caratteristica *labour intensive*; esso si attesta attorno al 50% del totale dei costi di produzione.

Assume evidente fattore critico la capacità di organizzazione del lavoro e di gestione del monte ore considerato che il servizio ha, per caratteristiche proprie, peculiarità gestionali differenziate: la ristorazione aziendale offre i soli pasti di mezza giornata nei feriali, necessitando di molti lavoratori con contratto a tempo parziale, quella scolastica di personale a tempo parziale, spesso verticale o misto, la sanitaria a tempo pieno con un'attenta gestione dei turni in considerazione del triplo servizio giornaliero, e l'erogazione tutti i giorni dell'anno senza soluzione di continuità.

Al riguardo occorre rilevare che il comparto, come si è già avuto modo di sottolineare, trova in posizione importante alcune società cooperative, facendo intendere



che, oltre alla generale capitalizzazione di queste società in relazione all'elevato numero di soci, il costo della manodopera dei soci, rispetto a quello generale dei dipendenti, consente di utilizzare un fattore strategico aggiuntivo rispetto alle società associate Angem.

Nell'ambito degli appalti pubblici è ormai consuetudine che sia richiesta alla società di ristorazione collettiva non solo la fornitura del servizio e l'esecuzione dei lavori ausiliari, ma anche la realizzazione delle strutture di contorno produttive, quali cucine, mense, locali, magazzino, e l'acquisto e manutenzione degli impianti e delle attrezzature tecniche, e l'approvvigionamento e sostituzione delle posate, delle stoviglie e del pentolame. La particolarità di tale attività, correlata all'esecuzione del servizio, consiste nel fatto che detti beni restano, al termine del contratto, di proprietà del committente. Tale impegno viene comunemente definito nel settore *investimento*, cioè anticipazione finanziaria, ben distinta dai costi di approvvigionamento ed il cui corrispettivo viene spesso a costituire una quota parte del prezzo del servizio svolto. L'investimento iniziale viene quindi ammortizzato su tutta la durata del contratto ed il prezzo del servizio dovrebbe essere in grado di garantire il rientro degli investimenti. Tale fattispecie contrattuale, in apparenza di poco conto, costituisce in verità una vera e propria barriera all'ingresso per le società di minori dimensioni, incapaci di accollarsi un così gravoso carico finanziario iniziale.

Si aggiunge al quadro fin qui esposto un serie di elementi esogeni, che possono essere configurati come determinanti economiche, che hanno modificato le azioni delle imprese del settore, o sono comunque state determinanti per la definizione delle politiche adottate o in via di adozione e che saranno oggetto di analisi nei successivi paragrafi. Ci si riferisce, in particolare, alla prospettiva di qualificazione delle imprese e della certificazione degli appalti e dei contratti di lavoro, al rating di legalità ed al rating di impresa, al contributo NASpI e al criterio dell'aggiudicazione degli appalti che può essere ricondotto o all'offerta economicamente più vantaggiosa, ultimamente preferita a livello normativo, ma non a livello pratico e quella dell'offerta al minimo ribasso. Tutti queste determinanti, apparentemente disconnesse completamente le une dalle altre, hanno un impatto estremamente forte sull'andamento economico delle imprese settoriale e sono quindi meritevoli di analisi.

### 3.1. Qualificazione delle imprese

Il tema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi di cui agli articoli 6, comma 8, lettera g), e 27 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81, modificata dal Decreto Legge 21 giugno 2013, n. 69 e, limitatamente, dal Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 151 ben si presta ad un settore operante principalmente attraverso appalti di servizi.

Il sistema di qualificazione delle imprese previsto dal D.Lgs. n. 81/2008 è tuttavia rimasto per lungo tempo sulla carta, poiché la sua introduzione era subordinata alla promulgazione di un decreto del Presidente della Repubblica, da approvarsi entro il 15 maggio 2009 previo parere della Conferenza Stato-Regioni. Non era in ogni caso chiaro cosa il legislatore intendesse per *sistema di qualificazione*. Così come mancavano completamente indicazioni sui settori e, più ancora, sui criteri volti alla qualificazione di imprese e lavoratori autonomi sia con riferimento agli appalti pubblici sia soprattutto in relazione agli appalti privati.

In relazione alla partecipazione agli pubblici appalti, l'articolo 27, comma 2, del decreto precisa inoltre che il possesso della qualificazione costituisce elemento preferenziale per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, rendendo di certo tale sistema, almeno sulla carta, molto attrattivo.

L'obiettivo era dunque quello di predisporre un sistema innovativo di selezione degli operatori del mercato, basato sulla sussistenza di elementi sostanziali afferenti alla concreta organizzazione del lavoro in azienda, alla strutturazione di processi formativi e di valorizzazione della acquisizione di competenze oltre che alla adozione di standard contrattuali ed organizzativi, inclusi gli appalti, la cui qualità e genuinità fosse attestata mediante la certificazione di cui agli articoli 75 e ss. del Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Oltre ai settori identificati dalla legge, il legislatore aveva rimesso alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro il compito di individuare ulteriori settori – oltre che i criteri – del sistema di qualificazione: essa dopo

oltre due anni lavoro aveva individuato, tra gli altri, il settore della ristorazione collettiva come idoneo poiché in stretto contatto con scuole, ospedali, carceri, comunità, caserme (oltre che a singoli utenti) e di conseguenza di notevole rilevanza in termini sociali e di sicurezza. La commissione, appariva aver motivato – in maniera diversa rispetto ad Angem – la giustificata pretesa del settore di ritenersi diverso rispetto al mondo del Turismo, di certo meno importante in termini sociali.

La commissione consultiva permanente aveva altresì individuato i criteri generali per il riconoscimento e l'attribuzione della qualificazione; in particolare erano stati identificati un primo gruppo di criteri inderogabili, il cui possesso risultava indispensabile per il riconoscimento e l'attribuzione della qualificazione, ed un secondo gruppo di criteri preferenziali il cui possesso dava diritto alla maturazione di ulteriori requisiti per il riconoscimento della qualificazione.

Con più specifico riferimento alla ristorazione collettiva ciò si sarebbe tradotto nella integrazione dei criteri generali con criteri supplementari e specifici concorrenti quali ad esempio, con specifico riferimento agli addetti alla manipolazione degli alimenti, la verifica del rispetto delle previsioni in materia di formazione ed addestramento ed una specifica attività di formazione con cadenza biennale.

Si sarebbe potuto altresì prevedere che i requisiti generali andassero in ogni caso verificati tenendo conto del possesso delle certificazioni di qualità nonché della elaborazione e attuazione di un sistema di autocontrollo secondo il modello HACCP. Altresì avrebbe potuto essere previsto che nelle imprese della ristorazione collettiva vi fosse in pianta organica almeno una figura professionale munita del diploma di laurea in Medicina e chirurgia, Biologia, Scienze e tecnologie alimentari, Scienza e tecnologia della ristorazione ovvero Medicina veterinaria, con esperienza nel settore superiore a tre anni.

E ancora avrebbe potuto essere logico ipotizzare il ricorso alla adozione, vincolante o preferenziale, di modelli di organizzazione e gestione di cui al Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231 quale criterio selettivo e di garanzia della trasparenza dei processi organizzativi interni e di interrelazione delle aziende col mercato degli appalti e preventivo di condotte scorrette o addirittura illecite degli operatori meno virtuosi. Angem, a proposito, ha elaborato per i propri iscritti un Codice di comportamento per la partecipazione delle imprese associate alle gare di appalto ed ai

contratti: tale strumento è senza dubbio utile, ma occorrerebbe affiancare a tale documento un meccanismo di monitoraggio e controllo sull'intero territorio nazionale, garanzia di trasparenza e dunque di legalità per tutte le imprese della ristorazione collettiva.

La qualificazione delle imprese, pur essendo ancora oggi possibile, risulta tuttavia di difficile attuazione poiché le imprese non hanno apprezzato l'idea di dover essere "vagliate" da altri soggetti senza che vi fosse un'imposizione di legge per ottenere particolari condizioni finanziarie, oppure anche solo per avere superiori *chances* di aggiudicazione di una gara d'appalto. Angem in tale frangente, pur avendo apprezzato l'idea di risultare all'avanguardia sull'argomento adottando un sistema di qualificazione delle imprese, non ha potuto dare seguito a tale intenzione per l'opposizione, più o meno palese, di alcune imprese associate; è di conseguenza difficile immaginare che l'orientamento sulla questione si modifichi nei prossimi anni.

### **3.2. Rating di legalità e rating di impresa**

Ma il principio della *qualificazione delle imprese* che ha origine dal D.Lgs. 81/2008 e che, nell'indicare alcuni settori pilota, si poneva come obiettivo quello, detto forse in maniera semplicistica, di dividere le aziende allineate rispetto a certe regole da quelle che invece avessero mostrato mancanza di determinati requisiti.

Angem per prima, nel proporre la piattaforma per il Contratto collettivo nazionale di lavoro per il settore della Ristorazione Collettiva, mostrò di puntare con forza affinché il comparto si dotasse di un valido sistema che risultasse utile principalmente in fase di gara d'appalto, ma poi, come analizzato nel precedente paragrafo, abbandonò tale idea.

Negli ultimi anni, tuttavia, il concetto di *qualificazione* è stato per certi versi soppiantato da quello, più generale, e meno specifico di settore, del *rating*, con finalità parzialmente diverse ed alternative.

L'ordine cronologico impone di menzionare per primo il *rating di legalità*, uno strumento che, come dice la parola stessa, dovrebbe esplicitare quanto un'impresa segua i principi di legalità e concorrenza.

Tale sistema veniva introdotto dal Decreto Legge 24 marzo 2012, n. 29 che al fine di promuovere l'introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali, incaricava l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) *di elaborare ed attribuire, su istanza di parte, un rating di legalità per le imprese operanti nel territorio nazionale che raggiungano un fatturato minimo di due milioni di euro, riferito alla singola impresa o al gruppo di appartenenza*. Era la stessa legge a stabilire che del *rating* attribuito si tenesse conto in sede di concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché in sede di accesso al credito bancario.

Erano poi la successiva delibera dell'AGCM n. 24075 del 14 novembre 2012 ed il Decreto Interministeriale n. 57 del 20 febbraio 2014 a specificare, in dettaglio, come ottenere il *rating* e la diversa valutazione dei requisiti, che va da una stella, il minimo, fino alle tre stelle che simboleggiano il massimo.

Non si può non sottolineare che anche le associazioni imprenditoriali hanno un ruolo nell'attribuzione del *rating*, seppur minore. Infatti viene considerato elemento distintivo per l'attribuzione delle stelle l'aver aderito a codici etici di autoregolamentazione adottati dalle associazioni di categoria. Angem risulta in merito all'avanguardia, avendo adottato nel 2008, tra le prime associazioni a farlo, un proprio codice di comportamento per la partecipazione delle imprese associate alle gare di appalto ed ai contratti, ed avendone imposto la sottoscrizione alle imprese stesse.

Il *rating di legalità*, pur non essendo uno strumento nuovo, assume oggi maggiore importanza alla luce del Nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni, Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

L'art. 93 – recante disposizioni in materia di garanzie per la partecipazione alle procedure di gara – prevede infatti che, nei contratti di servizi e forniture, l'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo sia ridotto del 30% (non cumulabile, tuttavia, con le altre riduzioni indicate nel medesimo comma) per gli operatori economici in possesso del *rating di legalità*.

Mentre l'art. 95 - criteri di aggiudicazione dell'appalto - dispone al comma 13 che le amministrazioni aggiudicatrici indichino nel bando di gara i criteri premiali che

intendono applicare alla valutazione dell'offerta in relazione al maggior rating di legalità dell'offerente.

Il *rating* risulta così, pur essendo sempre su base volontaria e non obbligatorio, uno strumento appetibile per le aziende, che in molteplici occasioni non potrebbero che risultare penalizzate qualora non ne disponessero.

Il *rating di impresa* risulta invece di recente creazione, e spetta all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) rendere operativo quanto previsto dall'art. 83, comma 10, del Nuovo Codice degli Appalti. Tuttavia si possono delineare i contorni di una certificazione che risulterà di certo obbligatoria. Infatti, dal testo, si comprende che tale *rating* dovrà essere applicato ai soli fini della qualificazione delle imprese: non potrà quindi essere oggetto di valutazione ai fini dell'attribuzione di punteggi connessi al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma sarà vera *condicio sine qua non* per la partecipazione a gare di appalto pubbliche.

Tale sistema dovrà essere basato su requisiti reputazionali valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi che siano in grado di esprimere la capacità strutturale e di affidabilità dell'impresa: starà all'ANAC definire quanto sopra attraverso l'emanazione di apposite linee guida, tenendo conto inoltre dei precedenti comportamentali dell'impresa, ed in particolare del rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti, dell'incidenza del contenzioso, sia in sede di partecipazione alle procedure di gara, sia in fase di esecuzione del contratto, della regolarità contributiva valutata con riferimento ai tre anni precedenti.

Ma *rating di legalità* e *rating di impresa* non risultano essere elementi completamente separati, infatti i requisiti reputazionali alla base del *rating di impresa* dovranno tenere conto del *rating di legalità* rilevato dall'AGCM: l'articolo 213, comma 7, del nuovo Codice, infatti, dispone che le due autorità collaborino ai fini della rilevazione di comportamenti aziendali meritevoli di valutazione per l'attribuzione del *rating di legalità* e che esso concorra anche alla determinazione del *rating di impresa*.

Appare, quindi, che si stia andando verso una continua certificazione attraverso attribuzione di *rating*, in alcuni casi facoltativi, ed in altri obbligatori. Paradossalmente, però, proprio l'attribuzione di punteggio premiale per l'ottenimento o meno del *rating di legalità* rischia di diventare un elemento fondamentale per la partecipazione con

successo a gare di appalto pubbliche, rendendo quindi ciò che è facoltativo un vero e proprio obbligo.

Inoltre, in attesa di vedere cosa sarà prodotto dall'ANAC si intravede il rischio che i due *rating* possano essere confliggenti: ciò sminuirebbe le rispettive funzioni che potrebbero rilevarsi più “formali” che “sostanziali”..

### **3.3. Contributo NASpI e cambio di appalto**

Il cambio di appalto, i cui tratti di determinante sono stati precedentemente sottolineati, si interseca in alcuni frangenti in maniera poco logica ad altre norme, creando gravi problemi per imprese e lavoratori ed in questo frangente rappresentando un notevole rischio di esborso economico. In particolare L'articolo 2 della Legge 28 giugno 2012, n. 92, meglio conosciuta come Legge Fornero, ha istituito, come noto, l'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI), successivamente sostituita ex Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 22 dalla NASpI, con lo scopo di fornire un'indennità mensile ai lavoratori che avessero perduto involontariamente la propria occupazione e che quindi si trovassero in stato di disoccupazione.

All'interno dello stesso articolo è stato istituito a carico del datore di lavoro un contributo ogniqualvolta vi sia la risoluzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che darebbero diritto all'ASpI, dando luogo quindi ad una forma di “tassa” di licenziamento giustificata dal fatto che, in quel modo, il datore di lavoro risulta aumentare la disoccupazione: ci si riferisce ad un minimo di 490 Euro per un anno di anzianità, fino a 1.470 Euro per tre anni.

Come previsto dalla clausole sociali all'interno dei contratti collettivi di riferimento, tra i quali l'art 331 e ss. del Ccnl Turismo del 20 febbraio 2010, ogni qualvolta avvenga un cambio di appalto si procede alla risoluzione dei rapporti di lavoro da parte della gestione uscente, attraverso un licenziamento per giustificato motivo oggettivo e, contestualmente, la gestione subentrante è tenuta ad assumerne i dipendenti, evitando quindi perdita di posti di lavoro.

Il Legislatore aveva presente che l'interruzione di lavoro di cui sopra era puramente dovuta alle normali procedure che regolano gli appalti. I lavoratori, infatti, pur cambiando datore di lavoro, non restavano disoccupati neanche un giorno e, di conseguenza, non usufruivano dell'ASpI. Tutto ciò considerato aveva opportunamente previsto, all'art. 2, comma 34 della c.d. Legge Fornero, una deroga, fino alla fine del 2015, al versamento della c.d. "tassa di licenziamento" per tutti i casi di interruzioni di rapporti di lavoro effettuati in conseguenza di cambi di appalto ai quali fossero succedute assunzioni presso altri datori di lavoro.

Il ragionamento appariva logico: i lavoratori oggetto di cambio di appalto non si trovano in condizione di disoccupazione, di conseguenza non avevano diritto ad usufruire dell'ASpI e quindi le aziende non erano tenute al pagamento del contributo. Restava tuttavia ben specificato che qualora il lavoratore non fosse passato, per qualsiasi motivo, alle dipendenze dell'azienda subentrante rimanendo disoccupato, quest'ultimo avrebbe avuto diritto all'ASpI, e l'azienda sarebbe stata tenuta al versamento del contributo.

A livello giuridico risultano tuttavia dubbi sulla legittimità, oltre che sull'opportunità, di questo contributo per i licenziamenti effettuati in conseguenza di cambi di appalto, ai quali siano succedute assunzioni presso altri datori di lavoro, in attuazione di clausole sociali che garantiscano la continuità occupazionale prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro, sempre che questi ultimi fossero stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Da un lato risulta indubbio che il legislatore ritenesse temporanea la deroga, prevedendola all'art. 2, comma 34, per il solo periodo 2013-2015, scadenza poi prorogata alla fine del 2016 dal Decreto Legge 30 dicembre 2015, n. 210, c.d. Milleproroghe<sup>6</sup>.

Inoltre non si comprende come sia possibile conciliare l'art. 2, comma 4, dove viene appunto delineata la platea di destinatari dell'indennità di disoccupazione, e l'art.

---

<sup>6</sup> Al termine della scadenza della redazione del presente lavoro la Legge di Bilancio 2017, pur essendo stata approvata in via definitiva da entrambi i rami del Parlamento ma non ancora pubblicata in Gazzetta Ufficiale, ha reso permanente con l'art.1, comma 164 della Legge 7 dicembre 2016, la deroga. Tale intervento legislativo, che quindi risolve la questione così come posta in tale paragrafo, non rende tuttavia inutile la trattazione di quello che negli anni è risultato un problema di rilevanza non esigua per il settore.



2, comma 31, dove invece vengono identificati i casi in cui sia previsto, a carico del datore di lavoro, il versamento del contributo.

In particolare l'Art. 2, comma 4, specifica che l'indennità ASpI (ora NASpI) è riconosciuta ai lavoratori che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione e che, tra gli altri, si trovino in stato di disoccupazione, da intendersi come la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di un'attività lavorativa secondo modalità definite con i centri per l'impiego (art. 19, comma 2, del Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 150 che riprende l'art. 1, comma 2, lettera c), del Decreto Legislativo 21 aprile 2000, n. 181).

L'art. 2, comma 31, sempre della Legge Fornero, prevede l'obbligo datoriale di corrispondere il c.d. contributo di licenziamento "*nei casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che, indipendentemente dal requisito contributivo, darebbero diritto all'ASpI*". Sia chiaro, l'ASpI ed il contributo non hanno in ogni caso una connessione biunivoca, dal momento che quest'ultimo è dovuto anche in casi in cui il lavoratore non ha diritto all'indennità, ma tra le *condizioni che darebbero diritto all'ASpI*, necessaria anche se non sufficiente, non si può escludere lo stato di disoccupazione.

Ed è proprio alla luce di quanto sopra, ed anche alla luce della *ratio* sottesa all'istituzione della c.d. tassa di licenziamento, che appare quanto meno dubbio che sussista, in caso di cambi di gestione, il presupposto fondamentale per il riconoscimento dell'ASpI, ovvero proprio lo stato di disoccupazione. Le clausole sociali risultano infatti far venir meno tale presupposto, e di conseguenza anche, concettualmente, la logica al versamento del c.d. contributo di licenziamento.

Ma vi è un'ulteriore interpretazione che, seguendo quanto già stabilito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, si può prediligere. Con interpello del 17 aprile 2015, n. 12, il Ministero ha risposto ad un'istanza presentata da FederUtility con la quale, *ex multis*, si chiedeva se la risoluzione del contratto di lavoro sancita dall'art. 2 del Decreto Ministeriale 21 aprile 2011, potesse essere considerata alla stregua di una risoluzione consensuale ai fini della fruizione dell'esenzione dal versamento del c.d. contributo di licenziamento. All'interno di tale Decreto è prevista la tutela occupazionale del personale addetto alla gestione degli impianti di distribuzione del gas naturale soggetto al passaggio di gestione, così formulata: "*Il personale (...) è soggetto,*

*ferma restando la risoluzione del rapporto di lavoro e salvo espressa rinuncia degli interessati, al passaggio diretto ed immediato al gestore subentrante”*. Pur mancando un riferimento al passaggio *diretto ed immediato*, le clausole sociali del Ccnl Multiservizi e Turismo sono assolutamente comparabili a tale previsione a fronte del rispetto simultaneo di due precise condizioni: la vincolante assunzione di tutto il personale operante sull'appalto, e - ferma restando la risoluzione dei rapporti di lavoro – la soluzione di continuità che implica l'assenza di danno economico per i lavoratori.

Si può così riprendere la risposta del Ministero, che ha stabilito che: *verificandosi un passaggio diretto ed immediato di personale, verrebbe meno il presupposto fondamentale per il riconoscimento dell'ASpI, ovvero lo stato di disoccupazione, con conseguente esclusione dell'obbligo di versamento del contributo di licenziamento. L'art. 2, comma 31, L. n. 92/2012, infatti, prevede l'obbligo datoriale di corrispondere il c.d. contributo di licenziamento “nei casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che, indipendentemente dal requisito contributivo, darebbero diritto all'Aspi”*. Tale interpretazione, in linea con quanto fin qui sostenuto, suggerisce una volta di più la necessità di un intervento da parte del Parlamento o del Governo, affinché, oltre a seguire il buon senso, si eviti un contenzioso sostanzioso.

### **3.4. Offerta economicamente più vantaggiosa e al minimo ribasso**

Alcuni aspetti specifici dell'appalto hanno un impatto rilevante in termini economici. È risultato che in notevoli frangenti le imprese settoriali avessero manifestato malcontento per l'assenza di azioni da parte dell'associazione imprenditoriale e dalla FIPE di orientamento dell'attività del legislatore in merito a specifiche determinanti. Con l'uscita di Angem dalla Federazione le imprese hanno quindi preteso che l'Associazione, detentrica della rappresentanza esclusiva del settore vigilasse ed intervenisse, nel limite delle previsioni statutarie, affinché fossero avanzate le richieste in merito del settore.

La scelta dell'azienda che eroga il servizio di catering si basa su gare di appalto organizzate a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, a seconda della valenza del contratto. In particolare l'assegnazione dell'appalto può avvenire attraverso due criteri alternativi: il prezzo più basso o l'offerta economicamente più vantaggiosa. La scelta dei fornitori in base al solo criterio del prezzo comporta delle conseguenze negative a tutti i livelli. Tale prassi non solo inasprisce la concorrenza tra gli operatori del settore, spingendoli verso una eccessiva razionalizzazione dei costi, ma soprattutto va a scapito della qualità dei pasti e del servizio offerto. Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, al contrario, consente di poter rispondere in maniera più opportuna e mirata ai bisogni espressi dalla collettività su esigenze di tipo sociale ed economico, valorizzando la specificità operativa e qualitativa dell'impresa, e garantendo, al contempo, in maniera trasparente, una maggiore competizione tra gli operatori economici. Tale criterio rappresenta per la ristorazione collettiva uno strumento essenziale, che va incontro all'esigenza di qualificazione del sistema degli appalti coniugando in maniera appropriata ed oggettiva il rapporto qualità/prezzo del servizio, soprattutto a fronte della rilevanza sociale dei destinatari finali dello stesso, quali anziani, malati e bambini. Già nel 2006, le parti sociali europee del settore della ristorazione collettiva, FoodServiceEurope (in passato FERCO) (Federazione europea della ristorazione collettiva in appalto) e l'EFFAT (Federazione europea dei sindacati dell'alimentare, dell'agricoltura, del turismo e affini) hanno elaborato una *Guida all'offerta economicamente più vantaggiosa*, nell'interesse degli enti appaltatori, dei loro dipendenti, delle imprese di ristorazione collettiva in appalto e del loro personale. Il documento è stato successivamente recepito dalle parti sociali del settore all'interno di ogni singolo Paese europeo. La guida rappresenta un importante strumento di supporto, tanto per le stazioni appaltanti quanto per l'amministrazione aggiudicatrice, nella delicata gestione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Lunga la stessa linea si muove la recente *Guida operativa per l'utilizzo del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori pubblici di sola esecuzione*, un importante documento approvato in Italia dalla Conferenza delle Regioni del 24 gennaio 2013 ed adottato dal Consiglio direttivo di ITACA (Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale). Negli ultimi anni il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

risulta prevalente e con l'entrata in vigore del nuovo Codice degli Appalti, il Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, è ormai diventato obbligatorio per i servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, così come previsto all'articolo 95 comma 3, lettera a), l'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa basata sul miglior rapporto qualità/prezzo.

Tuttavia non si può trascurare che il parametro del prezzo continua ad essere decisivo nell'aggiudicazione delle gare di appalto, nonostante la chiara indicazione legislativa inversa. In particolare le Linee guida di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti Offerta economicamente più vantaggiosa, pubblicate in Gazzetta Ufficiale del 10 ottobre 2016, n. 238, recentemente emanate dall'ANAC per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa rischiano di svilire e annullare le innovazioni introdotte, nella misura in cui riportano in auge vecchi meccanismi, quali per esempio l'Allegato P contenuto nel Regolamento di esecuzione ed attuazione del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (il precedente Codice Appalti), emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 2017, che stabiliva una formula di ardua comprensione con la quale ponderare gli elementi qualitativi e l'offerta presentata: pur avendo l'obiettivo di valorizzare l'approccio costo/efficacia e di identificare il miglior rapporto qualità/prezzo, in concreto risultava troppo sbilanciato nella valorizzazione dell'offerta più bassa, favorendo una logica incentrata semplicemente sul prezzo.

In fase di consultazione pubblica da parte dell'ANAC prima dell'emanazione delle Linee Guida l'Angem aveva espresso le proprie proposte, rimaste disattese, per una efficace attuazione del Codice Appalti in merito ai criteri di aggiudicazione relativo all'offerta economicamente più vantaggiosa in tali termini:

a) la componente prezzo avrebbe dovuto essere compresa in un massimo di 30 punti al fine di premiare la qualità quando si tratta di aspetti legati alla nutrizione. I restanti o superiori 70 punti avrebbero dovuto essere riservati alla valutazione del progetto;

b) avrebbe dovuto essere fornita una definizione precisa degli elementi componenti i criteri premiali, con particolare riferimento al rating di legalità;

c) avrebbe dovuto essere definitivamente eliminato il metodo di calcolo tramite l'interpolazione lineare tra sconto minimo e sconto massimo e del metodo inversamente proporzionale;

d) nella valutazione degli elementi qualitativi, dei criteri motivazionali e della formazione della graduatoria, avrebbe dovuto essere perseguito il perfezionamento dei metodi relativi al controllo a coppie, per scongiurare qualsiasi condizionamento dei/tra i commissari;

e) avrebbero dovuto essere esclusi i progetti cosiddetti a “crocette”, dove il concorrente ha la possibilità di selezionare o meno i campi previsti, che di fatto rende inefficace la valenza del progetto tecnico favorendo l'appiattimento delle offerte medesime trasformando di fatto la gara con aggiudicazione con esclusivo riferimento al prezzo;

f) avrebbero dovuto essere assegnati punteggi qualitativi ex comma 13, art. 95 del D.Lgs 50/2016, ovvero impatto sulla sicurezza e salute dei lavoratori e impatto ambientale, che rispondessero a criteri il più possibile oggettivi sulla formazione interna o esterna, certificata, effettuata al personale dipendente delle aziende.

Purtroppo tali proposte sono rimaste completamente disattese, di fatto modificando in concreto quanto previsto dal precedente Codice Appalti. Le stazioni appaltanti, pur dovendo rispettare la normativa in materia, hanno tuttavia notevole libertà d'azione e quindi in ultima istanza saranno loro a scegliere la metodologia migliore, facendo figurare certamente la scelta del metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ormai imposta, ma avendo a disposizione strumenti che ripropongono, nei fatti, l'offerta al massimo ribasso.

#### **4. Le prospettive future per Angem**

Angem è un'associazione imprenditoriale relativamente giovane e di modeste dimensioni, nata da esigenze che nel tempo sono modificate. Ha una struttura estremamente snella, che se da un lato permette una immediata capacità di reazione agli eventi, dall'altro risulta poco solida e troppo incentrata nella figura del Presidente e

senza una struttura di supporto in grado di operare autonomamente. La già descritta situazione che vede Angem non presente a livello territoriale, situazione difficilmente applicabile per scelta ma soprattutto per incapacità economica, la rende poco capace di rispondere ad esigenze specifiche del territorio e rappresenterà un sensibile limite nel momento in cui, qualora il Ccnl della ristorazione collettiva fosse sottoscritto, fosse necessario sviluppare tavoli negoziali a livello territoriale. Infatti Angem e ACI sono alla ricerca di soluzioni alternative rispetto alla preesistente situazione nella quale la contrattazione territoriale era su base provinciale. L'ulteriore rischio è proprio rappresentato dal ruolo dell'ACI, che pur avendo accettato una posizione di subordine rispetto ad Angem, ha strutture e rilevanza sul piano nazionale in grado di erodere parte della visibilità di quest'ultima. È quindi presumibile ritenere che solo il limite imposto da statuto ad ACI di non poter annoverare tra i propri associati imprese esterne alle cooperative le permetta di non fungere da competitor per Angem, ma appare fondato il ragionamento che veda ACI a capo della delegazione trattante il Contratto collettivo della ristorazione collettiva, anche alla luce del continuo aumento, sia in termini di numero di dipendenti, sia in termini di fatturato, delle imprese cooperative del settore, in primis Cir Food e Camst.

Angem attraversa ormai da anni una crisi cronica dovuta alla continua riduzione del numero di associati (erano 27 nel 1995 e sono 12 nel 2016), e all'ormai stabile decrescita del numero di dipendenti delle imprese rimaste membri, che proprio per questo fattore riducono il montante delle quote versate. Ciò implica per Angem il non poter sviluppare il proprio campo di azione ed il non poter riorganizzare le proprie strutture. Inoltre le quote associative richieste dall'Associazione risultano basse confrontate a quelle di altre associazioni: un *fee* annuale decrescente in base al numero totale di dipendenti, oltre alla contribuzione nei termini di 10 Euro per ogni dipendente inquadrano Angem tra le associazioni che chiedono in termini economici uno sforzo minore ai propri associati. Ciò è giustificabile dalla dimensione delle imprese associate che, come già sottolineato, risultano di medio-grandi dimensioni e richiedono una gamma di servizi inferiore rispetto a quelli che potrebbero richiedere aziende di medio-piccole dimensioni. Risulta utile considerare che le imprese associate ad Angem, proprio per le loro caratteristiche, determinano le politiche dell'Angem e quindi l'Associazione potrebbe difficilmente modificare la propria posizione sulle quote

associative senza rischiare che alcune associate recedano dal vincolo associativo, situazione peraltro già verificatasi con alcune imprese di particolari dimensioni quali Pellegrini e Dussmann Service; il ripetersi di una tale situazione minerebbe alle basi l'azione dell'Associazione, rischiando di paralizzarla. Ecco dunque che una politica diversa, capace anche di considerare di sviluppare azioni definibili di *marketing* verso imprese del settore non facenti parte della *membership* di Angem, anche se di medio-piccole dimensioni, potrebbe creare i presupposti per una maggiore stabilità e per uno spazio di azione autonoma allo stato attuale non concessa dalle imprese di riferimento. Da queste considerazioni si comprende anche il perché, seppur senza basi documentali, i soggetti operanti nel mercato esterni rispetto alla *membership* Angem considerino quest'ultima alla stregua di un cartello.

Come già espresso nel precedente paragrafo Angem sta valutando, seppur senza l'opportuna convinzione, lo sviluppo di un'offerta di servizi maggiori ed eventualmente rivolti anche ad imprese non associate che potrebbero scegliere di associarsi oppure di chiedere l'erogazione del servizio a fronte del pagamento di un corrispettivo; la creazione di un ufficio paghe-servizio amministrazione del personale risulta con tutta probabilità la prima scelta.

È utile considerare al fine di questa trattazione l'importanza che la sottoscrizione di un Contratto collettivo specifico per la ristorazione collettiva potrebbe assumere per Angem. Ciò procurerebbe all'Associazione un notevole ritorno di immagine, ma soprattutto le darebbe il diritto di regolare, insieme ai sindacati, l'intero comparto, stabilendo le regole di cornice necessarie. Vi sarebbe un notevole vantaggio per le imprese associate, che svilupperebbero un senso di appartenenza all'Associazione anche col fine di sentirsi parte del processo decisionale, e spingerebbe alcune imprese di notevoli dimensioni esterne all'Associazione (principalmente ad oggi le imprese del settore di medio-grandi dimensioni non facenti parte di Angem sono Dussmann Service, Pellegrini, Serenissima Ristorazione, Markas) ad essere attratte dall'Associazione per evitare di risultare estromesse da qualsiasi scelta concernente la regolamentazione del settore di competenza dell'Associazione imprenditoriale firmataria del principale Ccnl di comparto. È quindi possibile considerare il futuro dell'Associazione connesso alla trattativa del nascente Contratto collettivo della ristorazione collettiva e l'eventuale fallimento di tale progetto, ed il ritorno all'interno della sfera di influenza della FIPE,

rischierebbe di portare ad un completo sfaldamento dell'unità di intenti degli associati compromettendo seriamente il futuro dell'Associazione, che potrebbe non trovare più una propria ragione di essere.

Pur essendo determinanti esogene rispetto alle sfere di influenza dell'Angem, e proprio per la situazione complessa sia delle trattative del Contratto collettivo, sia della *membership* sempre più ridotta in termini di numero di imprese e di numero di dipendenti delle imprese, l'Associazione sarà tenuta ad agire prestando notevole attenzione alle determinanti che stanno completamente modificando il settore, dove le mense in senso tradizionale del termine sono ormai antiquate. Il settore della ristorazione collettiva è uno dei settori produttivi in cui i fattori di cambiamento – tra cui l'innovazione tecnologica e il crescente uso dell'*Information and Communication Technology* (ICT), i cambiamenti demografici della forza lavoro, i diversi stili di vita, i nuovi trend economici, le influenze politiche, il cambiamento climatico – sono maggiormente visibili e analizzabili soprattutto sotto il profilo degli effetti che essi implicano negli ambienti di lavoro interni ed esterni alle aziende del settore, ed Angem dovrà continuare a monitorarne l'andamento e soprattutto sarà tenuta ad intercettare tutte le possibilità derivanti da tali fattori. Finora è stata in grado di rappresentarsi come l'Associazione di riferimento per le imprese che svolgevano, come attività principale, l'erogazione di pasti, ma l'evoluzione delle imprese settoriali, che spesso hanno ampliato i loro servizi, non è stata intercettata da essa, lasciando ad altre associazioni imprenditoriali il compito di rappresentare interessi affini e comunque spesso derivanti dalle medesime imprese associate: un caso è rappresentato dai buoni pasto che alcune delle principali imprese del settore, tra le quali Sodexo e Compass Group, hanno incluso nel novero delle loro attività, ed i quali interessi sono rappresentati dall'Associazione Anseb, aderente alla FIPE.

Purtroppo la miopia delle imprese associate ad Angem, e quindi gli indirizzi poco espansivi dati all'Associazione, rendono quest'ultima un soggetto che rappresenta ancora interessi per certi versi arretrati e più orientati sul passato che sul futuro, di fatto permettendo di comprendere il riferimento alla ristorazione collettiva tradizionale, più che alla ristorazione collettiva ed organizzata del futuro (e anche del presente) che annovera tra le sue caratteristiche quella di rivolgersi non solo a categorie ben specifiche di utenti (vedi I Capitolo, 1.1 e ss.), ma anche e soprattutto alla generalità di



utenti che rappresenterebbero, non ragionando più all'interno della fattispecie contrattuale dell'appalto, veri e propri clienti.

## CONCLUSIONI

Il primo obiettivo che ci si poneva attraverso questo lavoro era il comprendere se si potesse considerare la ristorazione collettiva ed organizzata quale settore merceologico a sé stante. La trattazione svolta non permette di rispondere in maniera definitiva, lasciando aperte numerose interpretazioni, tuttavia si può cercare di esprimere un giudizio da un lato, verrebbe da dire, di buon senso e dall'altro più giuridico e suffragato da elementi tecnici. Il percorso delle imprese di settore, inizialmente di piccole dimensioni e spesso a conduzione familiare, è stato ampio ed ha portato a mutamenti profondi; oggi le imprese che fanno parte del settore e che ne sono espressione maggioritaria sia in termini di fatturato, sia in termini di numero di dipendenti, sono principalmente a carattere industriale, in gran parte gruppi multinazionali e difficilmente comparabili alle primordiali imprese sopra descritte. In tal senso appare logico paragonare queste ultime, se non addirittura assimilarle, ai pubblici esercizi, mentre sviluppare le medesime conclusioni rispetto alle imprese espressione oggi del settore richiederebbe un notevole sforzo di fantasia. L'organizzazione del lavoro, le tecniche utilizzate, le tecnologie sviluppate, il modello imprenditoriale, gli acquisti di scala, i volumi trattati, il numero dei dipendenti sono alcuni degli elementi che divergono rispetto ad una visione tradizionale della ristorazione e che spingono a concludere che vi sia un settore merceologico del tutto autonomo, con peculiarità proprie e con differenze rilevanti rispetto a settori affini. Ma queste considerazioni non potrebbero risultare sufficienti per permetterci considerazioni perentorie in merito. Appare dunque necessario valutare il percorso delle imprese rispetto ad un'autonoma forma di rappresentanza. La creazione nel 1974 dell'Associazione di rappresentanza imprenditoriale delle imprese della ristorazione collettiva Angem ha certamente dato avvio ad un percorso unitario delle imprese che rivendicarono da lì in seguito una sempre maggiore rappresentanza del settore in quanto del tutto particolare e differente rispetto al mondo dei pubblici servizi. La scelta tuttavia delle imprese di collocare Angem, dalla sua nascita, nel contesto dei pubblici esercizi attraverso l'associazione alla Federazione di riferimento, Fipe, aveva posto le imprese e di conseguenza la stessa Angem in un vero e proprio limbo nel quale da un lato si rivendicava un forma di rappresentanza autonoma, e dall'altro la si delegava alla Federazione espressione di

realtà che venivano ritenute differenti e dal quale veniva ritenuto opportuno allontanarsi in maniera netta.

Appare quindi una svolta definitiva e decisiva ai fini di questa trattazione l'uscita dell'Angem, in ottemperanza a quanto deciso dalle imprese settoriali, dalla Fipe e la successiva disdetta, anche in applicazione della ritrovata autonomia di rappresentanza, del Ccnl Turismo 2010; poco conta che la disdetta sia stata successivamente, *de facto*, ritirata, ma quel che ha rilievo è l'avvenuta presa di posizione autonoma che ha collocato l'Angem, più di fatto che di diritto, tra le associazioni imprenditoriali del tutto autonome. Tale percorso non è tuttavia, allo stato attuale, definitivo, e non lo potrà essere fino a quando Angem non sarà sottoscrittrice di un Contratto collettivo nazionale di riferimento, dove all'interno della sfera di applicazione sia inserita in modo chiaro la ristorazione collettiva ed organizzata. Solo dopo tale traguardo, che risulta ormai prossimo e che l'Associazione è obbligata a perseguire anche a fronte di risultati sul tavolo della trattativa esigui, sarà possibile considerare il percorso di accreditamento quale associazione imprenditoriale di riferimento per il settore, e di conseguenza il percorso delle imprese nel rivendicare per il settore della ristorazione collettiva ed organizzata un rango paritario rispetto agli altri settori merceologici, concluso con successo.

Prossima sfida per il settore sarà quello di veder riconosciuto il Ccnl sottoscritto dall'Angem, sempre che venga realmente sottoscritto, quale Contratto di riferimento per il settore, anche alla luce delle intenzioni espresse negli accordi interconfederali in merito alla misurazione non solo della rappresentanza delle organizzazioni sindacali, ma anche delle organizzazioni di parte datoriale.

Un ulteriore quesito espresso in fase iniziale della tesi riguardava la possibilità di definire il settore non solo ristorazione "collettiva", ma anche "organizzata", superando da un lato la necessità di rivolgersi a particolari collettività e dall'altro di esplicitare il servizio nell'ambito di contratti di appalto. Il settore presenta un forte dinamismo che è tuttavia conseguenza di una notevole riduzione dei volumi nell'ambito della ristorazione aziendale e di un aumento di volumi in ambito c.d. sociale, ovvero nella ristorazione scolastica ed in quella sanitaria. Queste ultime due sotto-categorie sono sempre più inquadrabili all'interno di confini stretti e ben delineabili, tratteggiati dai bandi di appalto pubblici che in conseguenza delle numerose *spending reviews*

effettuate negli scorsi anni, unite alla forte concorrenza tra le imprese che le spingono spesso a presentare offerte poco remunerative, risultano essere, seppur maggioritarie in termini di volumi, difficilmente qualificabili come economicamente interessanti in prospettiva futura. Le imprese dunque sono spinte, o almeno è questa la sensazione, verso una diversificazione delle loro attività anche in ambiti al momento non esplorati. Una prima forma di diversificazione è risultata essere l'emissione dei buoni pasto, attività primariamente finanziaria, ma che ha permesso ad alcune imprese di presentare conti economici interessanti, ma ciò che appunto appare essere il futuro delle imprese del settore è proprio, mantenendo il c.d. *core business*, il servizio di ristorazione che si rivolga alla generalità, *business to consumer*, all'interno di un contesto giuridico della concessione, oppure svincolato da qualsiasi rapporto con un soggetto giuridico terzo. La ristorazione si dirige quindi dal concetto di "collettiva" al concetto di "organizzata", da un'idea di mensa tradizionale ad una forma di ristorazione più simile a casi quali quelli – per citare due esempi chiari al lettore – del McDonald's o dell'Autogrill. La transizione è già in corso e risulta paradossale che nel contesto iniziale le imprese che appaiono maggiormente in linea con l'evolversi del contesto siano le cooperative, che per loro statuto non possono associarsi ad Angem, rispetto ad imprese multinazionali facenti parte della *membership* dell'Associazione.

Al termine della seguente tesi appare indubbio che la rappresentanza del settore richieda da parte dell'Associazione imprenditoriale di riferimento una maggiore sensibilità rispetto a problematiche che sono state negli anni trascurate da parte della Federazione che deteneva la rappresentanza presso le Organizzazioni sindacali ed in buona parte presso le istituzioni, così come appare indubbio che i servizi rivolti alle imprese debbano essere sempre più diversificati rispetto ai servizi offerti dalle associazioni imprenditoriali affini, e debbano essere configurati su misura delle imprese del settore, anche in un'ottica di implementazione del rapporto aziende-associazione, in considerazione delle dimensioni relativamente ampie delle imprese in questione.

Il settore, insieme con i soggetti che ne fanno parte, risulta, al termine delle considerazioni fin qui svolte, in una fase di profonda mutazione, ma estremamente dinamico e certamente degno di analisi.

## LITERATURE REVIEW

*Sommario:* 1. Introduzione; 1.1. Assetti istituzionali; 1.1.1. Introduzione e definizione del settore della ristorazione collettiva; 1.1.2. Alle origini della nascita dell'Angem; 1.1.3. Le relazioni endoassociative Angem-Fipe; 1.1.4. L'uscita dell'Angem dalla Fipe e dal Ccnl Turismo 2010; 1.1.5. Le recenti vicende sul Ccnl Turismo e sul tavolo Angem; 1.2. Assetti contrattuali; 1.2.1. Evoluzione della contrattazione collettiva nel settore della ristorazione collettiva; 2. Analisi delle determinanti; 2.1. Determinanti storico-istituzionali; 2.2. Determinanti tecnico-giuridiche; 2.3. Determinanti economiche.

### 1. Introduzione

Questa *literature review* si pone l'obiettivo di presentare e analizzare i testi di riferimento riguardanti il settore della ristorazione collettiva, ed in specifico il sistema della rappresentanza delle imprese che in esso operano. Il lavoro, riprendendo l'indice della tesi associata, si divide in due parti distinte ma complementari.

La prima parte prende le mosse dalla disamina dei testi che hanno fornito una definizione del settore, per poi ricostruire, seguendo un approccio cronologico, la letteratura sull'evoluzione che la ristorazione collettiva, dal punto di vista istituzionale, ha avuto nel corso degli anni. In tale analisi viene enfatizzato il ruolo di alcuni attori che del settore hanno, in molteplici forme e secondo diversi indirizzi, detenuto la rappresentanza: dapprima la Federazione Italiana dei Pubblici Esercizi, ed in seguito l'Angem, l'associazione imprenditoriale della ristorazione collettiva e servizi vari.

Nell'analisi della letteratura di riferimento, principalmente italiana, si è innanzitutto scelto di concentrarsi su testi che fossero in grado di descrivere in maniera dettagliata che cosa si intenda per ristorazione collettiva, al di là di quelli che possono essere gli elementi particolari di cui poi, ovviamente, è opportuno fare una valutazione specifica (tra tutti, vedi MORONI P., *La ristorazione un mestiere che cambia - Le informazioni per conoscere il settore ed i suggerimenti per chi ci lavora*, Franco Angeli, Milano, 2008 e DEL DUCA M., *Problemi organizzativi e gestionali della ristorazione in Italia*, in AA.VV., *Problematiche e tendenze del turismo*, Franco Angeli, 1992). Sono stati analizzati anche alcuni documenti

dell'Angem, alcuni pubblici altri interni, che hanno il merito di considerare il settore analizzandone le peculiarità e le prospettive sulla base di casistiche e interviste (cfr., tra questi, GIOVANNONE M., RIZZI P., SCOLASTICI R., SPEROTTI F., TOMASSETTI P., *Fattori di cambiamento e scenari evolutivi per il settore della Ristorazione Collettiva*, Adapt su incarico Angem, Milano, 2014).

Nel focalizzare l'attenzione sulla nascita dell'associazionismo delle imprese settoriali si cerca di fare una rassegna delle diverse interpretazioni riguardanti le motivazioni che inducono imprese a ricercare un'associazione nella quale identificarsi e alla quale delegare la rappresentanza e dalla quale trarre vantaggio sotto svariati aspetti (cfr., al riguardo, FELTRIN P., ZAN S., *Un viaggio nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n.4, 2011 e LANZALACO L., *Mutamento istituzionale e rappresentanza degli interessi imprenditoriali*, in *Politica e organizzazione*, n. 2, 1997, BELLARDI L., *Il sistema di rappresentanza imprenditoriale e la struttura della contrattazione collettiva*, in CARRIERI M., TREU T., *Verso nuove relazioni industriali*, Il Mulino, 2013).

Lo scontro invece tra due associazioni imprenditoriali, nel caso specifico Angem e Fipe, è un argomento che ugualmente viene analizzato considerando alcune cause che possono averlo provocato: incapacità di intercettare da parte di una delle due associazioni le necessità ed i bisogni delle imprese, deficit rappresentanza, insuccessi in alcune sfide ritenute di notevole importanza: LANZALACO L., *Le associazioni imprenditoriali tra eredità storica e sfide del future*, in *DRI*, n. 1, 2006 e CATINO M., *Le trasformazioni delle associazioni imprenditoriali: verso la creazione della rete associativa*, in *DRI*, n.1, 2006, *ex multis*, risultano descrivere le diverse casistiche, dandone una propria interpretazione.

In questo contesto va ad inquadrarsi il caso del Contratto collettivo Turismo, disdetto dall'Angem contestualmente all'uscita della medesima associazione imprenditoriale dalla Fipe. Sul punto, è stata ricostruita la documentazione che ha contraddistinto le relazioni tra le due associazioni nell'ultimo quinquennio.

Nella seconda parte si è optato per una analisi della letteratura su base tematica, riguardante le diverse e specifiche caratteristiche del settore e, più precisamente, gli elementi alla base della rappresentanza nella ristorazione collettiva.

Questo approccio ha il duplice vantaggio da un lato di permettere una precisa comprensione degli eventi caratterizzanti l'evoluzione del settore, dando la possibilità di ricostruire a partire dall'analisi delle fonti secondarie i molteplici cambiamenti intervenuti nella relativamente breve storia del comparto. Dall'altro lato però vengono presi in considerazione gli elementi caratterizzanti, sotto un profilo storico-istituzionale, tecnico-giuridico ed economico, che permetteranno di fornire un'interpretazione spesso non univoca concernente la pretesa delle imprese di considerarsi totalmente estranee rispetto al settore turismo nel quale sono state inglobate per svariati decenni.

Per quanto concerne le dinamiche storico-istituzionali vedasi dove sono presentati gli elementi che sia per sviluppo storico del settore, sia per necessità specifiche hanno portato allo sviluppo della forma di rappresentanza attualmente in essere sulla stregua di quanto sottolineato in FELTRIN P., ZAN S., *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Carocci, 2015.

Diverso il ragionamento per le determinanti tecnico-giuridiche, alcune delle quali del tutto peculiari per il comparto come per esempio le c.d. clausole sociali per un settore che opera principalmente in regime di appalto di servizi, sui quali vedasi CARINCI M.T., CESTER C., MATTAROLO M.G., SCARPELLI F., *Tutela e sicurezza del lavoro negli appalti pubblici e privati*, Utet, 2011, oppure lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, considerato che la ristorazione collettiva operata presso istituti ospedalieri e, per certi versi, anche presso plessi scolastici è ritenuta ricadente in tale categoria come anche indicato, in fase immediatamente successiva all'entrata in vigore della normativa, in TREU T., *Sciopero e servizi essenziali*, Cedam, 1991.

Ultima determinante quella economica, che oltre a ricomprendere elementi tipici dell'intero sistema produttivo italiano, quali la crisi globale, la concorrenza, ed in generale le sfide economiche affrontate da tutte le imprese, ha tratti del tutto specifici, primi fra tutte le distorsioni derivanti da una non corretta concorrenza tra imprese operanti in settori nei quali si opera principalmente in appalto, il c.d. *dumping*, così come le regole imposte alle aziende partecipanti a gare di appalto pubbliche ed il principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in opposizione rispetto al principio dell'offerta più bassa.

## 1.1. Assetti istituzionali

### 1.1.1. Introduzione e definizione del settore della ristorazione collettiva

- La Ristorazione Collettiva è un settore sorto dopo la II Guerra Mondiale a seguito dell'industrializzazione. Le origini dell'associazionismo delle imprese di questa area si possono ricondurre agli ultimi decenni. Per una lettura del processo evolutivo del settore vedi MORONI P., *La ristorazione un mestiere che cambia - Le informazioni per conoscere il settore ed i suggerimenti per chi ci lavora*, Franco Angeli, Milano, 2008. L'autore descrive gli obiettivi e le finalità proprie della ristorazione collettiva, inquadrandone il campo d'azione e dandone una definizione esaustiva. Analizza inoltre le caratteristiche della forza lavoro impiegata ed il miglioramento delle condizioni di lavoro intercorse, inclusa la conciliazione della vita privata e lavorativa dei dipendenti. Egli si sofferma nell'analisi delle determinanti del costo del lavoro del settore rimarcando in maniera particolare la tendenza, sempre maggiore negli ultimi anni, a ricondurre a costi variabili i costi fissi cercando quindi di adattarsi ad una domanda spesso variabile e soggetta a cambiamenti sostanziali durante l'arco dell'anno. Attraverso tale ragionamento sottolinea che il picco di attività che caratterizza la ristorazione collettiva è diverso dal picco di attività caratterizzante i pubblici esercizi: i primi più connessi ai periodi dell'anno in cui si sviluppa maggiormente l'attività lavorativa, tipicamente i mesi autunnali, invernali e primaverili, ed i secondi invece più legati a stagionalità che includono mesi estivi.
- Per una definizione del settore della ristorazione collettiva più tecnica, ed un approccio meno descrittivo e più legato alla specificità della forza lavoro vedi SCOLASTICI R., TOMASSETTI P., *Le relazioni di lavoro nella ristorazione collettiva*, Angem, Milano, 2011. In particolare, secondo i due autori, la



ristorazione collettiva si può intendere sia come settore specifico all'interno della macro-area della ristorazione, sia come servizio di ristorazione fuori casa, definito da un contratto tra committente e fornitore che si rivolge a comunità delimitate e definite. Il testo, attraverso la presenza di interviste condotte tra alcuni amministratori delegati o responsabili delle risorse umane di grandi aziende del comparto, mette in luce le peculiarità specifiche, così come vissute dagli operatori del settore, così come le differenze rispetto a settori considerati affini.

Tali interviste rispecchiano quanto presente in ANGEM, *Tradizione ed innovazione della ristorazione collettiva verso Expo 2015*, Angem, 2010, dove vengono delineate le caratteristiche e la tradizione delle imprese della ristorazione collettiva e le necessità alla base della nascita di una concezione, fino agli anni cinquanta e sessanta inesistente, di un settore specifico ed autonomo.

- Molti autori prediligono l'utilizzo del termine inglese *Catering* (dall'inglese *to cater*: somministrare cibi) come sinonimo di ristorazione collettiva, che nel senso anglosassone ha un valore onnicomprensivo, rispetto ad un significato ristretto nel senso comune di utilizzo italiano. *Ex multis* STUMPO G., *La ristorazione collettiva tra appalto di servizi e negozio atipico*, in *Foro pad.*, 1996 che definisce il *Catering* “*l'erogazione periodica di cibo e vivande a comunità pubbliche o private*”. L'autore poi continua definendone i tratti peculiari: “*si presenta con una certa varietà di manifestazioni, sostanzialmente diversificate tra di loro secondo che, chi esegue la fornitura, si limiti alla distribuzione, con o senza l'apporto organizzativo del personale del cliente rifornito, di pasti confezionati in serie (come normale nel caso del catering aereo o delle forniture a comunità); oppure approvvigioni pasti confezionati, da sé o da propri subfornitori, nei locali del cliente (ad es. catering marittimo) o, altrove, in quelli propri del fornitore o del subfornitore*”. Riguardo a tale descrizione collega tuttavia le due ipotesi presentate a due fattispecie contrattuali diverse: la prima ricondotta a suo parere dalla dottrina alla somministrazione, la seconda all'appalto di servizi.

Del medesimo parere, anche se presentando dubbi sul fatto che l'erogazione di massa di cibi preconfezionati, sia pure sulla base di standard qualitativi e dietetici prefissati, sia da collocarsi all'interno della categoria dell'appalto di servizi PITTALIS M., *Catering*, in *I contratti del commercio, dell'industria e del mercato finanziario*, Utet, Torino, 1995.

- Chiave di lettura alternativa è quella basata sulle variabili economiche. CANTINO V., *L'economia delle imprese della ristorazione collettiva*, Giuffrè, 1994 riassume l'interconnessione tra industrializzazione italiana e incremento del benessere collettivo con lo sviluppo del settore, in principal modo nell'area c.d. *business and industry* da intendersi presso aziende private. L'autore, riferendosi alla fine degli anni '90, analizza le economie delle imprese del settore sottolineando il forte cambiamento in corso e le modificate dinamiche di sviluppo che le componenti della ristorazione collettiva stanno affrontando. L'analisi si sofferma principalmente sulla riduzione dell'attività c.d. *business and industry*. Tale attività è sempre più limitata, mentre si assiste ad un continuo aumento, in termini di volumi, e non di ritorno economico, nei settori c.d. sanitario e scolastico e nel testo se ne dà un'interpretazione puramente economica.

Un'analisi ugualmente quantitativa, con alcuni spunti qualitativi, è data da DEL DUCA M., *Problemi organizzativi e gestionali della ristorazione in Italia*, in AA.VV., *Problematiche e tendenze del turismo*, Franco Angeli, 1992, che pone il discrimine tra ristorazione collettiva e ristorazione nel numero di persone servite e nell'organizzazione, che definisce *industriale*, del primo tipo rispetto al secondo. Il medesimo concetto è espresso da BUZZELLI G., *Ristorazione moderna*, Mancini, Milano, 1974, con il distinguo che l'autore reputa di difficile realizzazione lo sviluppo di aziende della ristorazione collettiva che siano in grado di operare su tutto il territorio nazionale principalmente a causa dei problemi logistici che si presenterebbero.

- Per comprendere il percorso di nascita e di sviluppo, oltre che di formazione di una vera e propria identità, della ristorazione collettiva, senza tuttavia eliminare una definizione di prospettiva futura, vedasi SBRAGA L., ERBA G.R., *Ristorazione 2012*, rapporto annuale, Fipe, Roma, 2012 e GIOVANNONE M., RIZZI P., SCOLASTICI R., SPEROTTI F., TOMASSETTI P., *Fattori di cambiamento e scenari evolutivi per il settore della Ristorazione Collettiva*, Adapt su incarico Angem, Milano, 2014. Tali testi permettono di avere una *overview* chiara sia da un punto di vista storico sia concettuale, del ruolo che tale comparto ha assunto nel tempo e verso quali soggetti si rivolga. Il secondo testo, in particolare, inquadra le finalità ed i destinatari attuali del settore in tale descrizione: “*La ristorazione collettiva si distingue in due principali categorie. In primis la ristorazione collettiva istituzionale, regolata da un contratto in cui il committente, che ne determina i requisiti, è rappresentato dall’amministrazione pubblica ed i clienti utenti del servizio sono scuole, ospedali, o forze armate. In secondo luogo, la ristorazione collettiva privata, in cui il committente è rappresentato da soggetti privati.*”.

Sono poi analizzate in dettaglio le tipologie di servizi e l’inquadramento giuridico/contrattuale attraverso il quale vengono definiti, in primis contratti di appalto pubblici/privati e concessioni, le attività e le lavorazioni offerte, l’ambito nel quale operano, scolastico, sanitario, industriale, e le modalità di preparazione del pasto e la tecnologia utilizzata. Gli autori sottolineano che questo modello di settore è rimasto inalterato negli anni, pur avendo spesso modificato le caratteristiche, e rimane alla base della nascita della necessità di un associazionismo proprio.

- Sempre in GIOVANNONE M., RIZZI P., SCOLASTICI R., SPEROTTI F., TOMASSETTI P., *Fattori di cambiamento e scenari evolutivi per il settore della Ristorazione Collettiva*, Adapt su incarico Angem, Milano, 2014 è rappresentato lo sviluppo del settore, a partire dagli anni cinquanta e sessanta, attraverso imprese di piccola entità, principalmente a conduzione familiare. Solo in un secondo momento sono apparse aziende strutturate, con una

visione ampia, seppur ancora nazionali. Gli autori ascrivono a questa motivazione il fatto che non sia stata immediatamente riscontrata la necessità di sviluppare un proprio, autonomo, associazionismo che rispondesse a quelle esigenze tipiche, principalmente di tipo economico, così come descritte in ogni testo di riferimento, tra i quali, sotto un profilo principalmente concettuale e giuridico, LANZALACO L., *L'evoluzione dell'azione imprenditoriale: il ruolo delle associazioni datoriali*, in CHIESI A.M., REGALIA I., REGINI M. (A cura di), *Lavoro e relazioni industriali in Europa*, La Nuova Italia Scientifica, 1995 e, sotto un profilo economico specifico del settore, CANTINO V., *L'economia delle imprese della ristorazione collettiva*, Giuffrè, 1994.

- Fino alla nascita dell'Angem, nel 1973, le aziende hanno in gran parte aderito alla Federazione Italiana Pubblici Esercizi (di seguito FIPE), all'interno del mondo associazionistico principale del commercio, la Confcommercio. Lo sviluppo dell'autocoscienza da parte delle aziende di essere settore a sé stante, con esigenze proprie, sulla quale basare le logiche ed i principi associativi è alla base del ragionamento di LANZALACO L., *Dall'impresa all'associazione. Le organizzazioni degli imprenditori: la Confindustria in prospettiva comparata*, Franco Angeli, 1990. Tali logiche possono essere ricondotte in primo luogo a quella dell'appartenenza, secondo i criteri descritti in BELLARDI L., *Il sistema di rappresentanza imprenditoriale e la struttura della contrattazione collettiva*, in CARRIERI M., TREU T., *Verso nuove relazioni industriali*, Il Mulino, 2013, tra i quali il settore economico, le dimensioni aziendali, il tipo di impresa, la struttura proprietaria, l'orientamento politico, che sono- ed erano – evidentemente diversi rispetto a quelli del settore Turismo in genere. In secondo luogo la logica dell'influenza, basata sugli interlocutori che la nascita associazione dovrebbe avere, tra i quali gli organi dello Stato, le associazioni sindacali, anche in questo caso differenti rispetto a quelli del Turismo. A tal proposito si veda MATTINA L., *Sfide e prospettive per le organizzazioni imprenditoriali in Italia*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 4, 2011.

- Per una migliore comprensione del settore e delle regole che lo hanno caratterizzato dal primo dopoguerra sino alla nascita dell'Angem, vedasi i contratti collettivi del comparto fino al 1976:
- ✓ 1954, *Contratto Nazionale Normativo di lavoro per i dipendenti da Ristoranti e trattorie*, del 23 ottobre 1954, sottoscritto da FIPE, FISAC, FILAM, UILAM.
  - ✓ 1954, *Contratto Nazionale Normativo di lavoro per i dipendenti caffè bars birrerie gelaterie pasticcerie sale da ballo*, del 23 ottobre 1954, sottoscritto da FIPE, FISAC, FILAM, UILAM.
  - ✓ 1959, *Contratto Nazionale Normativo di lavoro per i dipendenti da caffè bars birrerie gelaterie pasticcerie sale da ballo*, del 15 maggio 1959, sottoscritto da FIPE, FISASCA, FILAM, UILAM, AMPE-CISNAL.
  - ✓ 1959, *Contratto Nazionale Normativo di lavoro per i dipendenti da Ristoranti e trattorie*, del 15 maggio 1959, sottoscritto da FIPE, FISASCA, FILAM, UILAM, AMPE- CISNAL.
  - ✓ 1962, *Contratto Nazionale per i dipendenti da stabilimenti balneari marini, lacuali, fluviali, pisciali*, del 2 agosto 1962, sottoscritto da FIPE, FISASCAT, FILCAMS, UILAMT, FISNALCTA, SNILAB, CISNAL.
  - ✓ 1967, *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti da caffè, bars, pasticcerie e confetterie*, del 14 luglio 1967, sottoscritto da FIPE, FILCAMS, FISASCAT, UILAMT, AMPE-CISNAL.
  - ✓ 1967, *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti da ristoranti e trattorie*, del 14 luglio 1967, sottoscritto da FIPE, FILCAMS, FISASCAT, UILAMT, AMPE- CISNAL.
  - ✓ 1970, *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti da pubblici esercizi*, del 13 Marzo 1970, sottoscritto da FIPE, FICALMS, FISASCAT, UILAMT, FISNALCTA-CISNAL, SNILAMPE-CISNAL.
  - ✓ 1973, *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti da pubblici esercizi*, del 19 Ottobre 1973, sottoscritto da FIPE, FICALMS, FISASCAT, UILAMT, FISNALCTA-CISNAL, SNILAMPE-CISNAL.

- ✓ 1976, *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti da pubblici esercizi*, del 14 Luglio 1976, sottoscritto da FAIAT, FIPE, ASAP, FICALMS, FISASCAT, UILAMT, FISNALCTA-CISNAL, SNILAMPE-CISNAL.

### **1.1.2. Alle origini della nascita dell'Angem**

- Il veloce sviluppo, sia in termini economici, sia in termini di volume di pasti prodotti, della ristorazione collettiva, è presentato in GIOVANNONE M., RIZZI P., SCOLASTICI R., SPEROTTI F., TOMASSETTI P., *Fattori di cambiamento e scenari evolutivi per il settore della Ristorazione Collettiva*, Adapt su incarico Angem, Milano, 2014 e in CANTINO V., *L'economia delle imprese della ristorazione collettiva*, Giuffrè, 1994. Specifiche, nel primo testo, le descrizioni dell'abbandono del livello aziendale delle aziende di riferimento e dello sviluppo, alla fine degli anni sessanta e agli inizi degli anni settanta, dell'azione delle aziende settoriali attraverso appalto pubblico (ancora in minor parte) e privato (in termini più consistenti). CANTINO V., *L'economia delle imprese della ristorazione collettiva*, Giuffrè, 1994, superando la mera ricostruzione storica, privilegia l'analisi economica e attraverso tale chiave di lettura spiega la nascita di una coscienza propria di settore che fosse in grado di evidenziare una totale peculiarità all'interno dei pubblici esercizi e del Turismo. Tale necessità si manifesta sia rispetto al desiderio di produrre effetti sul sistema di contrattazione collettiva in modo che essa fosse in linea rispetto alle esigenze delle imprese e del settore stesso, sia all'interesse di massimizzare la capacità di pressione e di sensibilizzazione rispetto alle problematiche specifiche verso gli interlocutori politici ed in generale le istituzioni.
- FELTRIN P., ZAN S., *Un viaggio nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n.4, 2011 e LANZALACO L., *Mutamento istituzionale e rappresentanza degli interessi*

*imprenditoriali*, in *Politica e organizzazione*, n. 2, 1997, in pratica, spiegano che le aziende, future associate di Angem, riscontrano la necessità di un soggetto, loro espressione, che rappresenti unitariamente i propri interessi.

- Ulteriore aspetto da considerarsi nella ricerca delle cause che hanno portato alla nascita di un'associazione imprenditoriale propria del settore, la necessità di creare anche un insieme di aziende che, aderendo all'associazione, rispettassero determinati standard qualitativi e avessero una propria organizzazione interna di genere *industriale* rispetto ad una struttura tipicamente familiare. Tale visione è espressa in ANGEM, *Il controllo della qualità nella ristorazione collettiva*, Edizioni Angemservizi, 1992.
- Lo Statuto Angem, in linea con lo statuto delle associazioni di rappresentanza imprenditoriali, descrive, attraverso la *denominazione* all'art. 1 e le *finalità* all'art. 2, le esigenze alle quali l'associazione vuole rispondere e L'Atto costitutivo nulla aggiunge a quanto presente in Statuto.
- Per STOCCORO A., *La contrattazione di secondo livello nel settore dei pubblici esercizi*, Fipe, Roma, 2010, la nascita dell'Angem, all'interno del contesto FIPE, ha portato risultati in termini di visibilità del settore, oltre che di risposta a specifiche esigenze. Ciò si è manifestato *in primis* attraverso la contrattazione collettiva nazionale, dove le aziende del comparto, attraverso la partecipazione ai tavoli negoziali da parte dell'Angem, hanno portato avanti proprie istanze, fino ad allora quasi nulle. Nel medesimo testo sono analizzati contratti collettivi del settore a partire dal 1948 anche in rapporto ad altri contratti nazionali. Per comprendere l'evoluzione dei CCNL del 1948, 1954, 1959, 1967, riferiti alla categoria "ristoranti e trattorie" e quelli del 1973 e 1976 riferiti a "pubblici esercizi", anche alla luce della nascita dell'Angem, nel 1973, vedasi ANGEM, *Tradizione ed innovazione della ristorazione collettiva verso Expo 2015*, Milano, 2010, disponibile presso la sede di Angem e RASCHI R., DI AICHELBURG U., CANTINI C., REINA G., COLOMBO M., *Manuale della ristorazione collettiva*, Isper Edizioni,

Torino, 2009. Ulteriori CCNL da considerare per il settore sono quello del 1979, 1982, 1987, 1991, 1994, 1999, 2003, 2007 e quello del 2010, attualmente in vigore per le aziende della ristorazione collettiva, nonostante sia stato, ufficialmente, disdettato.

### 1.1.3. Le relazioni endoassociative Angem-Fipe

- L'adesione dell'Angem a FIPE si colloca contestualmente alla propria nascita. STOCORO A., *La contrattazione di secondo livello nel settore dei pubblici esercizi*, Fipe, Roma, 2010 descrive dettagliatamente il rapporto tra queste associazioni imprenditoriali: da un lato definisce come un punto di arrivo il raggruppamento in un soggetto unico, Angem, da parte delle aziende della ristorazione collettiva, le quali hanno saputo strutturarsi fortemente, nei due decenni successivi alla fine della seconda Guerra Mondiale. Dall'altro rappresenta come naturale che tale nuovo soggetto aderisse al sistema dei pubblici esercizi, che fino a quel momento aveva mantenuto la titolarità della rappresentanza del settore.
- In FELTRIN P., *Rappresentatività e rappresentanza delle associazioni datoriali: dati, sfide, problemi*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 4, 2011, NICOLETTI P., *I sistemi di rappresentanza degli interessi economici in Italia*, LUISS University Press, Roma, 2011 e MARTINELLI A. (a cura di), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani*, Edizioni di comunità, 1994 vengono delineate, con gli opportuni distinguo, gli orientamenti dell'azione imprenditoriale in Italia. Tale tradizione associativa, descritta in termini oggettivi nei testi sopra proposti, risulta invece presentata come arcaica da parte di altri autori, in particolar modo LANZALACO L., *Le associazioni imprenditoriali tra eredità storica e sfide del future*, in *DRI*, n. 1, 2006 e CATINO M., *Le trasformazioni delle associazioni imprenditoriali: verso la creazione della rete associativa*, in *DRI*, n.1, 2006. Essi sostengono che



l'impostazione italiana dell'associazionismo imprenditoriale, di pari passo con quello sindacale, non sia stato in grado di cogliere i mutamenti politici ed economici nazionali ed internazionali. È all'interno di queste forme di associazionismo che può essere inquadrato il rapporto Angem-FIPE.

- In SCOLASTICI R., *Il coraggio di cambiare*, nota di fine incarico, 24 settembre 2012 (disponibile presso la sede Angem) viene specificato che negli anni le esigenze delle due associazioni sono andate sempre più differenziandosi sulla base di adesione di imprese fondamentalmente differenti. Le imprese Angem si sono negli anni ridotte numericamente, ma si sono strutturate e mediamente sono aumentate sia in termini di numero di dipendenti, sia in termini fatturato. Le imprese associate alla FIPE, invece, hanno mantenuto le caratteristiche delle piccole-medio imprese, spesso familiari. L'autrice evidenzia inoltre che le esigenze delle imprese hanno assunto tratti sempre di maggiore divergenza, con le imprese associate Angem sempre meno interessate a ricevere servizi da parte dell'associazione imprenditoriale, ma sempre più desiderose di essere riconosciute come aziende di grandi dimensioni, spesso autonome sotto il profilo delle relazioni industriali, e capaci di poter avere un ruolo nella contrattazione collettiva nazionale, e le imprese FIPE maggiormente orientate ad avere supporto amministrativo e ricevere una gamma sviluppata di servizi. Un'analisi di simile orientamento sulle diverse necessità da parte di imprese medio-piccole rispetto ad aziende di grandi dimensioni è svolta in NICOLINI G., *I servizi delle associazioni di imprenditori*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 4, 2011.

Tali divergenze, sempre di maggiore entità, che hanno caratterizzato le relazioni endoassociative tra le due associazioni imprenditoriali sin dalla nascita dell'Angem, hanno raggiunto picchi durante le fasi di contrattazione collettiva nazionale poiché gli interessi rappresentati dalla FIPE, titolare della trattativa, per la parte imprenditoriale, del Contratto nazionale (ad eccezione della parte speciale sulla ristorazione collettiva, detenuta insieme ad Angem),

erano sempre più diversi rispetto a quelli delle imprese della Ristorazione Collettiva.

In MORETTI S., *Rinnovo CCNL Turismo*, in *Le Pillole di Fipe*, n. 4/2010, disponibile su [www.fipe.it](http://www.fipe.it) e CANDIDO A., SERRA A., *Guida al nuovo Ccnl Turismo*, ISTA, Roma, 2010, disponibile in [www.federalberghi.it](http://www.federalberghi.it) è possibile comprendere, seppur rispetto al solo Contratto collettivo nazionale di lavoro Turismo del 2010, quali fossero le divergenze tra le varie posizioni all'interno della stessa compagine datoriale Angem-FIPE.

#### **1.1.4. L'uscita dell'Angem dalla FIPE e dal CCNL Turismo 2010**

- L'uscita dalla FIPE dell'Angem ha rappresentato un punto di svolta nelle relazioni tra le due associazioni imprenditoriali. L'analisi storica delle situazioni che hanno portato a tale scelta sono riportati in GIOVANNONE M., RIZZI P., SCOLASTICI R., SPEROTTI F., TOMASSETTI P., *Fattori di cambiamento e scenari evolutivi per il settore della Ristorazione Collettiva*, Adapt su incarico Angem, Milano, 2014. Tale decisione, assunta dopo mesi di contrasti tra le due associazioni, ed i ragionamenti sottesi alla scelta sono descritti in SCOLASTICI R., *Il coraggio di cambiare*, nota di fine incarico, 24 settembre 2012 (disponibile presso la sede Angem).
- Il processo identitario, così come identificato in MATTINA L., *Sfide e prospettive per le organizzazioni imprenditoriali in Italia*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 4, 2011, LANZALACO L., *Dall'impresa all'associazione. Le organizzazioni degli imprenditori: la Confindustria in prospettiva comparata*, Franco Angeli, 1990 e LANZALACO L., *L'evoluzione dell'azione imprenditoriale: il ruolo delle associazioni datoriali*, in CHIESI A.M., REGALIA I., REGINI M. (A cura di), *Lavoro e relazioni industriali in Europa*, La Nuova Italia Scientifica, 1995 risulta

giunto al termine proprio con la disdetta dell'associazione alla FIPE, e chiude un periodo iniziato con la nascita stessa dell'associazione nel 1973.

- La logica dell'appartenenza o *membership* e le caratteristiche delle basi associative possono essere delineate alla luce dei criteri organizzativi quali settore economico, dimensioni aziendali, tipi di impresa, struttura proprietaria e – per certi versi – orientamento politico così come descritto in FELTRIN P., MAMPRIN A., *La misurazione della rappresentatività delle associazioni datoriali: problemi e metodi*, in CARRIERI M., TREU T., *Verso nuove relazioni industriali*, Il Mulino, 2013, in LANZALACO L., *Dall'impresa all'associazione. Le organizzazioni degli imprenditori: la Confindustria in prospettiva comparata*, Franco Angeli, 1990, dove è introdotto il concetto di “assi di divisione” e, in maniera più specifica, e considerando anche la logica dell'influenza, in ZAN S., *Organizzazione e rappresentanza. Le associazioni imprenditoriali e sindacali*, Carocci, 1992.
- Le stesse esigenze di servizi delle aziende tipo associate ad Angem, rispetto a quelle associate a FIPE, possono essere delineate alla luce di NICOLINI G., *I servizi delle associazioni di imprenditori*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 4, 2011.
- Sempre secondo GIOVANNONE M., RIZZI P., SCOLASTICI R., SPEROTTI F., TOMASSETTI P., *Fattori di cambiamento e scenari evolutivi per il settore della Ristorazione Collettiva*, Adapt su incarico Angem, Milano, 2014, il punto di maggior attrito e causa contingente dell'uscita da FIPE dell'Angem la rivendicazione, di quest'ultima, di un ruolo primario in fase di contrattazione del Ccnl di riferimento e di una titolarità completa della parte specifica riguardante la ristorazione collettiva.
- Non trascurabile, conseguentemente, una valutazione circa la rappresentatività della stessa associazione datoriale, alla stregua di quanto più comunemente trattato per le organizzazioni sindacali. Utile a riguardo BIASI

M., *Appunti sulla rappresentatività delle organizzazioni datoriali in Italia*, in CARINCI F. (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014*, Adapt University Press, 2014 e TRAXLER F., *Rispondere alle sfide delle relazioni industriali: una comparazione transnazionale dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali*, in *DRI*, n.1, 2005 che mettono in relazione l'importanza della misurazione della rappresentatività delle associazioni imprenditoriali al pari di quelle sindacali e FELTRIN P., *La rappresentatività dei sindacati ieri e oggi*, in *Enaip formazione e lavoro*, n.1, 2009, che descrive alcuni indicatori che potrebbero servire a valutare la rappresentatività, primi fra tutti, la forza negoziale, l'influenza e la capacità di condizionare gli attori politici e sociali, al contrario di MARAFFI M., *L'organizzazione degli interessi industriali*, in MARTINELLI A. (a cura di), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani*, Edizioni di comunità, 1994, che si limita a valutare la densità associativa, da intendersi come il numero di iscritti rispetto agli iscritti potenziali.

- La dissoluzione del rapporto associativo con FIPE, espressa in data 14 novembre 2012, ha coinciso con la disdetta del Ccnl Turismo 2010, in realtà mai applicata, né per la parte normativa né per la parte retributiva. Per quanto concerne l'uscita da FIPE, prevista esplicitamente all'art. 27 *Decadenza e recesso* dello Statuto FIPE, è opportuno vagliare precedenti casi di abbandono dell'associazione imprenditoriale di riferimento, e le motivazioni sottese. L'argomento è ampiamente trattato; In BIASI M., *The effect of global crisis on the labour market: report on Italy*, in *CLLPJ*, n.3, 2014, e ANIBALLI V., *Vecchie e nuove sfide nel panorama italiano delle relazioni industriali*, in *Dereito*, n.1, 2013 sono ripresi alcuni esempi, primo fra tutti il caso Fiat. In MARIUCCI L., *Caso Fiat, una crisi di sistema?*, in *Lavoro e diritto*, n.2, 2011, pur riferendosi l'autore al caso della nota azienda automobilistica, identifica una crisi del sistema di relazioni industriali italiano di cui la sintomatologia è rappresentata proprio dalla disdetta di accordi collettivi e/o dall'uscita dall'associazione imprenditoriale di riferimento. Sulla stessa linea DE LUCA TAMAJO R., QUARANTA M., *Il caso Fiat e le*

*nuove relazioni industriali*, in *Nuovo diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013.

- CELLA G.P., *Difficoltà crescenti per le relazioni industriali europee e italiane*, in *Stato e mercato*, n. 1, 2012 in primo luogo riconduce alla globalizzazione ed alla possibilità di delocalizzare (o di minacciare il ricorso ad esso da spendere sui tavoli negoziali) il motivo principale per il quale aziende di grandi dimensioni, ma sempre più spesso anche medie, preferiscono relazioni industriali pluralistiche e non vincolate da un legame associativo che ne limiti l'operato, nel solco di quanto già accennato da GALGANO F., *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Il Mulino, 2005. Inoltre, in ottica comparata, l'autore presenta il riferimento a casi analoghi tedeschi dove numerose aziende hanno lasciato l'associazione imprenditoriale di riferimento e si sono registrate affiliazioni senza obblighi contrattuali (*Tarifbindung*). Meriterebbe un'analisi a parte il caso di Federdistribuzione, associazione imprenditoriale che aderiva al sistema Confindustria, e che ne è uscita il 27 dicembre 2011, di cui però la dottrina si è occupata poco.
- Con l'uscita da FIPE è contestualmente decaduto l'obbligo, espresso all'art. 11 *Contratti e accordi collettivi di lavoro* dello Statuto FIPE, con il quale era demandata alla Federazione la stipulazione dei contratti collettivi di lavoro a carattere nazionale e ne rendeva obbligatoria l'adesione. Questa è stata la motivazione con la quale l'Angem, contestualmente, ha comunicato la cessata applicazione da parte delle aziende associate del Ccnl Turismo 2010, su cui vedi SCOLASTICI R., *Il coraggio di cambiare*, nota di fine incarico, 24 settembre 2012 (disponibile presso la sede Angem). In materia di recesso dal contratto collettivo vedi PACCHIANA PARRAVICINI G., *Il recesso dal contratto collettivo*, Giappichelli, Torino, 2010, FORLIVESI M., *Sul recesso dal contratto collettivo tra diritto civile e ordinamento intersindacale*, in *RIDL*, n. 2, 2014, RUSCIANO M., *La difficile metamorfosi del contratto collettivo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008,

p.1061 e ss., MARIUCCI L., *Contratto e contrattazione collettiva oggi*, in *Lavoro e diritto*, n. 1, 2013, par. 3, TIRABOSCHI M., *L'efficacia temporale del contratto collettivo di lavoro: atipicità dello schema negoziale, giuridicità del vincolo e cause di scioglimento*, in SENATORI I. (A cura di), *Teoria e prassi delle relazioni industriali. Letture di diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, 2008, p. 233-323, TIRABOSCHI M., *Contratto collettivo di lavoro a tempo indeterminato e libertà di recesso: considerazioni a proposito di un recente mutamento della nostra giurisprudenza di Cassazione*, in *OGL*, 1994, p. 11 e ss., MARESCA A., *Contratto collettivo e libertà di recesso*, in *ADL*, 1995, p. 35 e ss..

#### **1.1.5. Le recenti vicende sul Ccnl Turismo e sul tavolo Angem**

- Dalla dissoluzione del rapporto associativo con FIPE e la contestuale disdetta del Ccnl Turismo 2010 è iniziato un periodo di transizione delineato in GIOVANNONE M., RIZZI P., SCOLASTICI R., SPEROTTI F., TOMASSETTI P., *Fattori di cambiamento e scenari evolutivi per il settore della Ristorazione Collettiva*, Adapt su incarico Angem, Milano, 2014. In tale testo vengono evidenziati sia le criticità nello sviluppare relazioni industriali senza il supporto di un'associazione, FIPE, con maggiore esperienza e capacità contrattuale, sia le difficoltà evidenziate nel rapporto endoassociativo ed i mutati equilibri interni.
- Le nuove sfide per l'Angem possono essere inquadrare alla luce di alcuni testi che indicano i principali cambiamenti degli interessi imprenditoriali e le prospettive che si pongono innanzi alle associazioni di categoria: LANZALACO L., *Mutamento istituzionale e rappresentanza degli interessi imprenditoriali*, in *Politica e organizzazione*, n. 2, 1997, MATTINA L., *Sfide e prospettive per le organizzazioni imprenditoriali in Italia*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 4, 2011, BELLARDI L., *Il sistema di rappresentanza*

*imprenditoriale e la struttura della contrattazione collettiva*, in CARRIERI M., TREU T., *Verso nuove relazioni industriali*, Il Mulino, 2013, ZAN S., *Segnali di novità nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 4, 2011.

- Elemento che merita attenzione la scelta di certe aziende, alcune di notevole entità, che hanno lasciato l'associazione imprenditoriale Angem. Oltre a quanto precedentemente segnalato, vedasi TREU T., *Sindacati e associazioni imprenditoriali: tenuta organizzativa e perdita di ruolo*, in *Rivista Arel*, Caos, 2013, dove l'eminente autore commenta tali scelte aziendali in questi termini: «Che non si tratti di novità casuali o isolate risulta chiaro dall'esperienza tedesca, ove la solidità dell'impatto contrattuale e delle relazioni fra le parti, ben maggiore della nostra, non ha impedito iniziative di rottura del sistema contrattuale. Queste si sono tradotte non solo nel moltiplicarsi delle deroghe alla contrattazione nazionale accettate dal sindacato, ma nell'uscita dal sistema di una crescente percentuale di imprese intenzionate a liberarsi dai vincoli associativi ritenuti ancora troppo limitativi della propria iniziativa contrattuale nonostante la possibilità di deroga». Va menzionato, per quanto apparentemente minoritario, che tali defezioni hanno modificato la struttura ed i servizi erogati dall'associazione imprenditoriale e questi meritano un'analisi alla luce di NICOLINI G., *I servizi delle associazioni di imprenditori*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 4, 2011.
- Il 10 gennaio 2014 è stato siglato un memorandum di intesa tra Angem e l'Alleanza delle Cooperative Italiane (in seguito ACI) per l'apertura di un tavolo negoziale con le Organizzazioni sindacali per giungere alla sottoscrizione di un Contratto collettivo nazionale specifico della ristorazione collettiva. L'intesa con ACI permette la valutazione di due tendenze opposte: la prima quella della logica della riduzione della frammentazione rappresentativa, esemplificata dalla stessa ACI che rappresenta una forma di *coordinamento* tra Confcooperative, Legacoop e Agci, come descritto da DELAI N., *Come cambia l'associazionismo*, in MASCINI M. (A cura di),

*L'annuario del lavoro 2011*, Union Printing, 2011 e, per una descrizione del fenomeno in ambito cooperativo, *Si rafforza l'alleanza delle Cooperative Italiane*, editoriale, in *www.ildiariodellavoro.it*, 12 gennaio 2012. La seconda invece, esemplificata dall'Angem, rappresenta una logica di un'accentuazione della frammentazione rappresentativa, così come descritto in ZAN S., *Segnali di novità nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 4, 2011.

- Il 6 marzo 2014, dopo oltre un anno dalla disdetta del Ccnl Turismo 2010 le parti sindacali e imprenditoriali, si incontrano aprendo la negoziazione per la stesura del nuovo Ccnl della ristorazione collettiva. Sul punto è utile richiamare il contributo di BELLARDI L., *La struttura della contrattazione collettiva: ragionando della sua revisione*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2007, la quale analizza la difficoltà ad aprire un tavolo negoziale con associazioni imprenditoriali di nuova nascita, o sindacati relativamente minoritari, e definisce il passaggio come la parte più *ardua* dell'intera prima contrattazione e CELLA G.P., TREU T., *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Il Mulino, 2013 sottolineano come il riconoscimento reciproco sia un nodo di notevole importanza senza il dipanamento del quale risulta impossibile giungere ad un accordo.
- Per considerazioni specifiche circa le modalità operative di apertura di un tavolo negoziale e del suo prosieguo vedasi TESTONI A., *Manuale di tecnica delle relazioni industriali*, Adapt University Press, 2014.

## **1.2. Assetti contrattuali**

### **1.2.1. Evoluzione della contrattazione collettiva nel settore della ristorazione**



- La ristorazione collettiva assume un ruolo proprio nel contesto della contrattazione collettiva nazionale di riferimento, tramite l'associazione di rappresentanza degli interessi imprenditoriali Angem, contestualmente alla nascita del primo Contratto collettivo nazionale di lavoro del Turismo nel 1979. A tal fine è opportuno menzionare gli accordi di riferimento per il settore fino ad oggi.
- ✓ 1979, *Contratto Nazionale di lavoro per i dipendenti da aziende del settore turismo*, del 10 aprile 1979, sottoscritto da FAIAT, FIPE, FIAVET, FAITA, ASAP, FILCAMS, FISASCAT, UILTUCS. All'interno è presente (Allegato C) *l'Accordo Nazionale per i cambi di gestione nel settore della ristorazione collettiva*, del 9 aprile 1979, sottoscritto da FIPE, ANGEM, FILCAMS, FISASCAT, UILTUCS, col quale si stabilisce che i trattamenti integrativi salariali, per le mense aziendali, dovessero essere definiti a mezzo di Accordi Provinciali, anziché a mezzo di Accordi Aziendali. Angem compare per la prima volta come parte firmataria di una parte speciale di contratto collettivo.
  - ✓ 1982, *Contratto Nazionale di lavoro per i dipendenti da aziende del settore turismo*, dell'8 luglio 1982, sottoscritto da FAIAT, FIPE, FIAVET, FAITA, ASAP, FILCAMS, FISASCAT, UILTUCS.
  - ✓ 1986, *Ipotesi di accordo per il rinnovo del Contratto Nazionale di lavoro per i dipendenti da aziende del settore turismo*, del 17 giugno 1986, sottoscritto da FAIAT, FIPE, FIAVET, FAITA, ASAP, FILCAMS, FISASCAT, UILTUCS.
  - ✓ 1987, *Contratto Nazionale di lavoro per i dipendenti da aziende del settore turismo*, del 16 febbraio 1987, sottoscritto da FAIAT, FIPE, FIAVET, FAITA, ASAP, FILCAMS, FISASCAT, UILTUCS.
  - ✓ 1991, *Contratto Nazionale di lavoro per i dipendenti da aziende del settore turismo*, del 30 maggio 1991, sottoscritto da FAIAT, FIPE, FIAVET, FAITA, ASAP, INTERSIND, FILCAMS, FISASCAT, UILTUCS.
  - ✓ 1994, *Contratto Nazionale di lavoro per i dipendenti da aziende del settore turismo*, del 6 ottobre 1994, sottoscritto da FAIAT, FIPE, FIAVET, FAITA, ASAP, INTERSIND, FILCAMS, FISASCAT, UILTUCS.

- ✓ 1999, *Contratto Nazionale di lavoro per i dipendenti da aziende del settore turismo*, del 22 gennaio 1999, sottoscritto da FEDERALBERGHI, FIPE, FIAVET, FAITA, FEDERRETI, FILCAMS, FISASCAT, UILTUCS.
  - ✓ 2003, *Contratto Nazionale di lavoro per i dipendenti da aziende del settore turismo*, del 19 luglio 2003, sottoscritto da FEDERALBERGHI, FIPE, FIAVET, FAITA, FEDERRETI, FILCAMS, FISASCAT, UILTUCS.
  - ✓ 2007, *Contratto Nazionale di lavoro per i dipendenti da aziende del settore turismo*, del 27 luglio 2007, sottoscritto da FEDERALBERGHI, FIPE, FIAVET, FAITA, FEDERRETI, FILCAMS, FISASCAT, UILTUCS.
  - ✓ 2010, *Ipotesi di accordo per il rinnovo del CCNL Turismo*, del 20 febbraio 2010, sottoscritto da FEDERALBERGHI, FIPE, FIAVET, FAITA, FEDERRETI, FILCAMS, FISASCAT, UILTUCS.
- 
- In STOCORO A., *La contrattazione di secondo livello nel settore dei pubblici esercizi*, Fipe, 2010 è analizzato in dettaglio ogni rinnovo contrattuale.
  - Per quanto concerne il Contratto collettivo Turismo 2010 è opportuna un'analisi approfondita che permetta di comprendere sia l'eventuale necessità delle aziende della ristorazione collettiva di avere un proprio contratto specifico, sia le novità ed i limiti che tale testo apportava. A riguardo si veda GIOVANNONE M., RIZZI P., SCOLASTICI R., SPEROTTI F., TOMASSETTI P., *Fattori di cambiamento e scenari evolutivi per il settore della Ristorazione Collettiva*, Adapt su incarico Angem, Milano, 2014 A. VELTRI A., *Innovazioni nel rinnovo del CCNL per i dipendenti da aziende nel settore turismo*, in *RGL*, N. 3, 2010, MORETTI S., *Rinnovo CCNL Turismo Firma del rinnovo 20 febbraio 2010*, in *Le pillole di FIPE*, n. 4, 2010, disponibile a [www.fipe.it](http://www.fipe.it), MORETTI S., STOCORO A., *Guida al rapporto di lavoro nei pubblici esercizi*, FIPE, Roma, 2010, CANDIDO A.G., SERRA A.G., *Guida al nuovo CCNL Turismo (accordo 20 febbraio 2010)*, ISTA, 2010, disponibile a [www.federalberghi.it](http://www.federalberghi.it).

- Per una comprensione maggiore della contrattazione collettiva nazionale nel settore vedasi BELLARDI L., *Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative*, Cacucci, 1999, CELLA G.P., TREU T., *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Il Mulino, 2009, MARCHETTI A., NEGRELLI S., PONZELLINI A., TEMPPIA A., *Le relazioni sindacali nel commercio*, Franco Angeli, 1989, MARIUCCI L., *Contratto e contrattazione collettiva oggi*, in *Lavoro e diritto*, n. 1, 2013.
- Di notevole interesse, anche alla luce della titolarità condivisa tra FIPE e Angem, l'analisi della contrattazione di secondo livello per le aziende del settore. In STOCCORO A., *La contrattazione di secondo livello nel settore dei pubblici esercizi*, Fipe, 2010 vengono analizzati i periodi storici che hanno visto forte sviluppo della contrattazione di secondo livello, principalmente sotto la forma di contrattazione integrativa salariale provinciale, generalmente di estrema semplicità, che univa elementi fissi ad elementi variabili solitamente connessi alla mera presenza. Nel testo è altresì analizzata l'azione da parte delle aziende per la stipulazione, in alcuni casi, di accordi aziendali specifici. A riguardo vedasi anche CANDIDO A.G., NUCARA A.M., *La contrattazione di secondo livello nel settore turismo*, ISTA, 2011 e STOCCORO A., TOMASSETTI P., *FIPE: linee guida per il secondo livello*, in *Bollettino speciale Adapt*, 16 maggio 2011, n. 27, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).
- Per una maggiore comprensione del rapporto tra contrattazione nazionale e accordi di secondo livello (ed in genere dei vari assetti contrattuali) vedasi ICHINO P., *Che cosa non funziona nella centralizzazione del nostro sistema della contrattazione collettiva*, in *DRI*, n.4, 2006, SESTITO P., *Perché e come decentrare la struttura della contrattazione in Italia*, in SENATORI I. (a cura di), *Teoria e prassi delle relazioni industriali*, Giuffrè, Modena, 2008, ZILIO GRANDI G., FOFFANO S. (a cura di), *Sulla contrattazione e i suoi livelli*, in *Dossier Adapt*, 12 novembre 2009, n. 21, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it).

Sempre in STOCCORO A., *La contrattazione di secondo livello nel settore dei pubblici esercizi*, Fipe, 2010, è presentata la sovrapposizione tra contrattazione integrativa aziendale e territoriale e l'autore sottolinea il ruolo spesso lacunoso dell'Angem che ha preferito, in alcuni frangenti, che fossero le aziende ad agire.

- In assenza di un orientamento proprio del settore nel privilegiare la contrattazione aziendale o territoriale, si inserisce anche un ragionamento superiore riguardante il rapporto tra le varie contrattazioni, nazionale inclusa, che viene menzionato da TOMASSETTI P., *Aspetti contrattuali tra neoliberalismo e neocorporativismo*, Working Paper Adapt, n. 179, 25 maggio 2015. Assumono certamente importanza in questo contesto alcuni protocolli, accordi, patti sociali sulla riforma del sistema contrattuale e della rappresentanza sindacale aziendale che hanno influito sui rapporti tra contrattazione a livello nazionale e decentrata: Il *Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli aspetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo* (c.d. Protocollo Ciampi), del 23 luglio 1993, il *Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione* del 22 dicembre 1998, il *Patto per l'Italia - Contratto per il Lavoro - Intesa per la competitività e l'inclusione sociale*, del 5 luglio 2002, tra Governo, CISL e UIL, ma senza la CGIL, il *Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili* del 23 luglio 2007, l'*Accordo Quadro sulla riforma degli aspetti contrattuali* del 22 gennaio 2009, sottoscritto dal Governo e delle parti sociali, con l'opposizione della CGIL, Abi, Ania e Lega delle cooperative, L'*Accordo Interconfederale tra Confindustria, CGIL, CISL, UIL* del 28 giugno 2011, il *Documento programmatico sulla produttività* del 21 novembre 2012, gli *Accordi Interconfederali* tra Confindustria, CGIL, CISL, UIL del 31 maggio 2013 del 10 gennaio 2014 e il *Testo unico sulla rappresentanza*. Per alcune analisi attinenti con l'argomento della trattazione, tra molti, vedasi PROIA G., *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, Cedam, 2014 e BACCARO L., HOWELL C., *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune in*

*direzione neoliberista*, in CARRIERI M., TREU T., *Verso nuove relazioni industriali*, Il Mulino, 2013

## **2. Analisi delle determinanti**

### **2.1. Determinanti storico-istituzionali**

- MORONI P., *La ristorazione un mestiere che cambia - Le informazioni per conoscere il settore ed i suggerimenti per chi ci lavora*, Franco Angeli, Milano, 2008 specifica la forte differenza esistente tra le aziende della ristorazione collettiva, principalmente di grandi dimensione e operanti principalmente attraverso appalti (in gran parte pubblici), e le imprese definibili pubblici esercizi, di dimensioni solitamente inferiori e operanti a livello *business to consumer*. I forti problemi, primo fra tutti quello identitario e della non adeguata rappresentanza, acuitisi a ridosso del 2012, tra le aziende della Ristorazione Collettiva, l'Angem e la Federazione Italiana Pubblici Esercizi, sono delineati in SCOLASTICI R., TOMASSETTI P., *Le relazioni di lavoro nella ristorazione collettiva*, Angem, Milano, 2011 e GIOVANNONE M., RIZZI P., SCOLASTICI R., SPEROTTI F., TOMASSETTI P., *Fattori di cambiamento e scenari evolutivi per il settore della Ristorazione Collettiva*, Adapt su incarico Angem, Milano, 2014. Entrambi i testi sottolineano che la ristorazione collettiva, così come cresciuta negli anni, si è sviluppata deviando sempre di più rispetto sia al settore turistico, nel quale ha vissuto soprattutto per inquadramento contrattuale, sia al settore pubblici esercizi del quale ha fatto formalmente parte tramite il vincolo associazionistico Angem-FIPE. Ne deriva – secondo gli autori – una marcata divergenza di necessità che mal riesce ad essere conciliata all'interno del testo del Contratto collettivo nazionale di lavoro Turismo. Viene dunque sollevata un'obiezione circa la capacità di rappresentanza degli interessi all'interno di un recinto, quello del Turismo e dei pubblici esercizi, da parte dell'associazione imprenditoriale di riferimento.

Si unisce a tale obiezione il ragionamento riguardante la rappresentanza degli interessi, a secondo che si predilige il concetto di *appartenenza-membership* oppure quello di *influenza-influence* dove nel primo caso l'azione dell'associazione sarà caratterizzata dal tentativo di esaltare le diverse articolazioni presenti nelle varie aziende associate, mentre nel secondo caso sarà prediletta l'esternalizzazione di una posizione unitaria che meno rappresenti le singole peculiarità delle varie aziende associate, ma che esprima una forte posizione omogenea, soprattutto in sede negoziale e – appunto – di rappresentanza propriamente detta. FELTRIN P., ZAN S., *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Carocci, 2015, PERULLI P., CATINO M., *Le organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale: verso uno sperimentalismo istituzionale*, in *Stato e Mercato*, n.2, 1997, presentano appunto questo rapporto appartenenza/influenza riconducendo a tale scontro e all'elemento prevalente l'identità dell'associazione stessa.

- In controtendenza rispetto a quanto sopra NICOLINI G., *I servizi delle associazioni di imprenditori*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 4, 2011, che esprime una valutazione riguardante le necessità che le aziende, soprattutto di medio-piccole dimensioni, esternano e riconduce alla capacità di soddisfare tali esigenze, attraverso la fornitura di servizi, lo sviluppo di senso di appartenenza. Si unisce parzialmente in tale valutazione CATINO M., *Le trasformazioni delle associazioni imprenditoriali: verso la creazione della rete associativa*, in *DRI*, n.1, 2006, che intravede per le associazioni imprenditoriali la capacità, all'interno di un mutamento di funzioni e obiettivi, di offrire servizi non solo agli associati, ma anche nei confronti di non associati (a fronte di contribuzione) di fatto prefigurando una deviazione rispetto alle ragioni per le quali le associazioni imprenditoriali sono nate e si sono sviluppate, di fatto appoggiando la tesi di GALGANO F., *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Il Mulino, 2005 che vede nel caso tedesco, dove esistono casi in cui non è presente il vincolo contrattuale per le aziende associate, il futuro dell'associazionismo imprenditoriale.

- Le associazioni imprenditoriali annoverano tra le proprie caratteristiche l'aver o meno una struttura capillarmente presente sul territorio e la capacità che queste strutture periferiche siano in grado di svolgere un'azione sufficientemente indipendente, cioè senza un controllo forte da parte del centro, e che il loro operato sia ritenuto dagli interlocutori rilevante. DELAI N., *Come cambia l'associazionismo*, in MASCINI M. (A cura di), *L'annuario del lavoro 2011*, Union Printing, 2011, descrive le peculiarità di una struttura fondamentalmente monocefala e senza grosse articolazioni sul territorio, come nel caso dell'Angem, e strutture – esemplificativo il caso connesso al Commercio e alle *Ascom* locali – che sono profondamente strutturate territorialmente lasciando alle singole diramazioni notevole libertà di azione. ZAN S., *Nuove tendenze nel sistema della rappresentanza economica*, in Quaderni di rassegna sindacale, n.4, 2011, esalta questa seconda forma sottolineando la possibilità che a livello decentrato le associazioni imprenditoriali possano svolgere un compito non solo di corpi intermedi, ma anche come proponenti di politiche specifiche, di fatto supportando l'operato degli amministratori locali. A riguardo non risulta impossibile che associazioni imprenditoriali limitate a livello dimensionale possano sviluppare questo ruolo a livello territoriale.
- In FELTRIN P., MAMPRIN A., *La misurazione della rappresentatività delle associazioni datoriali: problemi e metodi*, in CARRIERI M., TREU T., *Verso nuove relazioni industriali*, Il Mulino, 2013, è sottolineato che il rapporto con le istituzioni, soprattutto nello sviluppo di azioni di sensibilizzazione (anche dette di *lobby*) risulta nel caso italiano particolarmente importante e strutture eccessivamente grandi di associazioni imprenditoriali rischiano di non essere in grado di portare avanti azioni incisive per la totalità dei soggetti aderenti, ma solo per limitate minoranze che hanno particolare importanza all'interno dell'associazione stessa. Tale rischio, maggiormente presente nelle associazioni che prediligono sviluppare la caratteristica c.d. di *influence* rispetto a quella di *membership*, diventa strutturale in caso di associazioni che

travalichino la singola categoria. Diverso il punto di vista di MARTINELLI A., TREU T., *Le associazioni degli imprenditori in Italia*, in GLADSTONE A., WINDMULLER J.P. (a cura di), *Le organizzazioni imprenditoriali*, EL, Roma, 1985 che individua nell'interesse generale dell'intera classe imprenditoriale l'azione delle associazioni imprenditoriali, di fatto apprezzando il ruolo di associazioni che includano più categorie economiche, con imprese eterogenee tra di loro e che abbiano dimensioni, in termini di imprese e di numero di lavoratori delle imprese stesse, molto ampie. FELTRIN P., ZAN S., *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Carocci, 2015, sembrano svolgere una sintesi tra queste diverse opinioni identificando nella crisi e nella trasformazione delle associazioni imprenditoriali la causa dell'ampliamento del campo di azione delle stesse, e del passaggio dalla rappresentanza dei meri interessi delle aziende associate, (senza tuttavia specificare se inteso come interessi generali o di alcune posizioni particolari) a rappresentanza di interessi generali, non solo del mondo imprenditoriale, ma a livello universalistico, di fatto replicando la trasformazione svolta da parte dei principali sindacati dei lavoratori.

## **2.2. Determinanti tecnico-giuridiche**

- La Ristorazione Collettiva necessita ed è soggetta a regole del tutto specifiche descritte in SCOLASTICI R., TOMASSETTI P., *Le relazioni di lavoro nella ristorazione collettiva*, Angem, Milano, 2011. Gli autori si soffermano in primo luogo sulla tutela dei lavoratori in caso di successione negli appalti tra imprese presentando le clausole sociali inserite nel Contratto collettivo Turismo 2010. L'analisi specifica per il settore viene sviluppata in SCOLASTICI R., *Le clausole sociali nel cambio di appalto: quali tutele per i lavoratori*, in *Bollettino Adapt*, 3 giugno 2013, n. 21, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), dove vengono messi in relazione, di fatto



considerandoli simili, i Ccnl Turismo (art. 332 e ss.), il Ccnl Multiservizi (art. 4), il Ccnl Igiene ambientale (art. 6). L'autrice sottolinea che la clausola di assorbimento obbligatorio dei lavoratori da parte dell'impresa subentrante alle stesse condizioni, impone l'adozione di modelli organizzativi e produttivi predeterminati, senza margine per una libertà di organizzazione più efficiente o diversamente articolata e questo, per quanto limitato dalla possibilità di un accordo di cambio di appalto tra impresa uscente, imprese subentrante e organizzazioni sindacali, riduce la libertà di impresa economica, di fatto riconducendola alla mera possibilità di partecipare ad una gara di appalto o meno.

- A livello generale, le clausole sociali sono ampiamente trattate dalla dottrina. In GHERA E., *Le c.d. clausole sociali: evoluzioni di un modello di politica legislativa*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2001 esse vengono definite come “un particolare tipo di disposizione normativa che stabilisce, a carico delle imprese (...) l'obbligo di applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti alcune garanzie di tutela minima (prevalentemente di carattere retributivo ma non solo), in particolare assicurando l'osservanza dei contratti collettivi di lavoro” e l'autore riconduce all'art. 36, comma 2, della l. 20 maggio 1970, n. 300, c.d. *Statuto dei lavoratori*, l'origine di tale clausola nella sua forma primordiale che imponeva alla pubblica amministrazione l'obbligo di inserire nei capitolati di appalto per l'esecuzione di opere pubbliche “la clausola esplicita determinante l'obbligo per il beneficiario o appaltatore di applicare o di far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona”. In tale testo, così come altri, *ex multis* CARINCI M.T., CESTER C., MATTAROLO M.G., SCARPELLI F., *Tutela e sicurezza del lavoro negli appalti pubblici e privati*, Utet, 2011, pur essendo presentato chiaramente che le clausole possono trovare origine in fonti diverse quali legge, bando ad evidenza pubblica per l'affidamento, contratto collettivo, viene privilegiata l'analisi di quelle stabilite *ex lege* per alcune specifiche categorie di lavoratore. Principalmente il rimando è all'art. 19 del

D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422 dove per il comparto del trasporto pubblico locale è stabilito che i contratti di servizio tra ente locale ed azienda erogatrice del servizio devono contenere l'obbligo dell'applicazione del contratto collettivo di riferimento. Altra clausola sociale è presente del D.Lgs 13 gennaio 1999, n. 18, in attuazione della Direttiva 96/67 CE che per il settore dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti comunitari impone, all'art. 14, il mantenimento dei livelli occupazionali in caso di cambio della gestione dei servizi. Nell'art. 8 del D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 79, in attuazione della Direttiva CE 96/92, per la cessione degli impianti ENEL vada tenuto conto, tra gli altri, delle "ricadute occupazionali".

- Le clausole sociali nel settore dei trasporti sono analizzate in COSTANTINI S., *La tutela della continuità occupazionale nel settore del trasporto pubblico su strada e su rotaia*, in *DRI*, n.3, 2015, il quale, evidenziando l'importanza del recepimento delle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE e rimarcando la necessità di attenderne l'introduzione nel diritto interno, sottolinea la tendenza ad estendere il campo di applicazione della disciplina del trasferimento di azienda, di cui all'art. 2112 c.c., alla fattispecie del cambio di appalto, secondo quanto previsto dalla Direttiva 2001/23/CE, che ne prevede la facoltà per gli Stati membri. Al contrario in LIMA A., *La successione negli appalti e le possibili conseguenze per i lavoratori: prosecuzione del rapporto, licenziamento, risoluzione consensuale, nuova assunzione. Riflessioni dopo la c.d. riforma Fornero*, in *ADL*, 2013 e BRINO V., *Successione di appalti e tutela della continuità dell'occupazione*, in *Processi di esternalizzazione dell'impresa e tutela dei lavoratori*, 2014, la possibilità dell'equiparazione del cambio di appalto al trasferimento di azienda o ramo di essa viene considerata poco probabile alla luce del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, art. 29 ed in considerazione del contributo a carico del datore di lavoro di cui alla l. 28 giugno 2012, n. 92, c.d. *Legge Fornero*, che al comma 33 esenta da tale contributo in caso di licenziamenti effettuati in conseguenza di cambio di appalto per il periodo 2013-2015.

- Una valutazione sostanzialmente negativa dell'operato del legislatore, anche in casi di conversioni nell'ordinamento interno di direttive comunitarie, per quanto riguarda l'introduzione di clausole sociali tramite azioni legislative è fornita da BUONCRISTIANI D., *Forme di tutela del lavoratore "ereditato" nel cambio di gestione di appalti labour intensive*, in RIDL, n. 1, 2007 e MUTARELLI M.M., *Contrattazione collettiva e tutela dell'occupazione negli appalti*, in FERRARO G. (A cura di), *Redditi e occupazione nelle crisi d'impresa. Tutele legali e convenzionali nell'ordinamento italiano e dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2014 che riconoscono alla contrattazione collettiva il ruolo principale nell'imporre la clausola di assorbimento obbligatorio dei lavoratori da parte dell'impresa subentrante alle stesse condizioni, di fatto registrando una tendenza sempre maggiore ad inserire clausole che in primo luogo garantiscano l'occupazione, e che inoltre garantiscano ai lavoratori il medesimo trattamento retributivo precedentemente percepito. Tali obblighi sono ormai consuetudinariamente imposti anche dai bandi di appalto che tra le condizioni che impongono ai partecipanti inseriscono generalmente il mantenimento occupazionale e l'applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative di categoria, come descritto in BELLARDI L., *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole sul rapporto tra legge e autonomia collettiva*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Cedam, 2005. La funzione di *lex specialis* dei bandi di gara di appalto (o *capitolati di appalto*) ed il ruolo di "doppio controllo" vengono menzionati in MARINELLI F., *La tutela del posto di lavoro in caso di cessazione dell'appalto*, in CARINCI M.T., CESTER C., MATTAROLO M.G., SCARPELLI F. (A cura di), *Tutela e sicurezza del lavoro negli appalti privati e pubblici: inquadramento giuridico ed effettività*, Giappichelli, Torino, 2011. Esso consisterebbe proprio nel fatto che i bandi di gara impongono delle clausole sociali che difficilmente potrebbero essere superate dagli appaltatori e che rimandando comunque ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative si rimanderebbe

comunque a testi nei quali, nella maggior parte dei casi, sono presenti ulteriori clausole sociali, spesso coincidenti.

- In GIOVANNONE M., RIZZI P., SCOLASTICI R., SPEROTTI F., TOMASSETTI P., *Fattori di cambiamento e scenari evolutivi per il settore della Ristorazione Collettiva*, Adapt su incarico Angem, Milano, 2014 viene descritto il contrasto all'interno del settore della ristorazione collettiva, tra il diritto di sciopero ed il ruolo di servizio pubblico essenziale che viene svolto in determinati contesti da parte dei lavoratori del settore. Gli autori dividono il comparto presentando come appurato che la ristorazione collettiva in ambito sanitario ricada all'interno dei servizi pubblici essenziali, che quella privata non ne faccia parte mentre che quella scolastica sia esattamente un caso *border line*, e che non vi sia ancora una definizione specifica a riguardo. In TREU T., *Sciopero e servizi essenziali*, Cedam, 1991 viene presentata la Legge 12 giugno 1990, n. 146, testo normativo di riferimento, e viene espresso il dubbio riguardante alcune casistiche limite tra le quali, appunto, quella concernente settori specifici, quali l'educazione e l'istruzione sottoposti senza dubbio alla normativa e servizi ad essi sussidiari, quali i servizi di ristorazione, che pur non ricadendo all'interno dei servizi essenziali identificati lo possono diventare se l'assenza di essi minaccia lo svolgimento dei servizi "primari" che devono essere garantiti *ex lege* ad un livello minimo. In VALLEBONA A., *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli, 2007 viene esaltato il compito di tale valutazione attribuito alla Commissione di garanzia sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e viene specificato che, a differenza di altre commissioni, essa sembra iper attiva e capace in molteplici situazioni di agire celermente e in maniera decisa.

### **2.3. Determinanti economiche**

- Stando a CENTRO STUDI FIPE, *Focus. Grandi imprese: nell'occupazione è crisi ma non nella ristorazione*, Roma, 23 maggio 2012, disponibile in [www.fipe.it](http://www.fipe.it) la ristorazione collettiva segue andamenti economici ben diversi a quelli delle imprese dei pubblici esercizi. Le dimensioni aziendali che rendono il settore principalmente composto da imprese medio-grandi e che porta ai limiti del mercato le imprese piccole, l'opera prevalente in regime di appalto, l'ambito *labour intensive*, il sensibile aumento del dumping sociale, il forte sviluppo dell'economia di scala sono alcuni elementi economici caratterizzanti del settore secondo CANTINO V., *L'economia delle imprese di ristorazione collettiva*, Giuffrè, 1994.
- In ANTONELLI C., MILITELLO G., *Cambiamento strutturale e politica economica*, in Quaderni di rassegna sindacale, n. 1, 2001 e PERULLI A., *Diritto del lavoro e decentramento produttivo*, in *RIDL*, n.1, 2007 si introduce la differenza tra settori nei quali è possibile delocalizzare o spostare il centro delle proprie attività imprenditoriali all'estero, spesso in contesti in via di sviluppo dove i diritti dei lavoratori e gli standard salariali sono nettamente inferiori rispetto ai paesi sviluppati, e settori per i quali ciò è impossibile, rimandando a quest'ultima categoria tutte le attività svolte in regime di appalto. La medesima differenziazione, ma in termini positivi, sono presentati in GRANDINETTI R., *I territori delle imprese nell'economia globale*, in PERULLI P. e PICHIERRI A. (A cura di), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del nord*, Einaudi, 2010, dove la crisi italiana all'interno del contesto globale è considerata destinata ad acuirsi alla luce di molteplici fattori, primi tra i quali il costo del lavoro, la lentezza della giustizia civile, e la non competitività rispetto ad economie di paesi in via di sviluppo. Tuttavia gli autori sottolineano che l'economia connessa agli appalti pubblici, proprio poiché non delocalizzabili, e le attività delle aziende che operano in tale regime non rispondono ad una logica globale, ma solo ad una logica interna, spesso regolata da variabili diverse, dove il *dumping* sociale è un rischio presente.

- Rispetto al rischio del c.d. *dumping*, PERULLI A., *Globalizzazione e dumping sociale: quali rimedi?* In *Lavoro e Diritto*, n. 1, 2011 presenta la necessità di clausole sociali che non permettano che siano proprio i lavoratori ad essere penalizzati a fronte dell'incapacità delle imprese di rinnovarsi e rimanere competitive. Insieme al *dumping sociale* in BIZZARRO C., PASQUINI F., *Contrasto al lavoro irregolare e strumenti di emersione: il ruolo della certificazione*, in *Dossier Adapt*, n. 16, 2007 è il lavoro irregolare a risultare come uno degli strumenti maggiormente utilizzati in appalti, in certi frangenti anche pubblici. Una delle possibilità suggerite per eliminare tale piaga, fortemente sviluppata in sud Italia, è la certificazione per quanto essa sia diffusa ancora limitatamente e in alcuni settori specifici.
- Per quanto concerne gli appalti, come in AVCP, *Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, Roma, 2011, essi sono sempre di maggiore competenza delle politiche europee e si sta creando in tal ambito un unico mercato, di fatto operando nella direzione auspicata dai padri fondatori delle Comunità europee. Per anni, afferma lo studio, in alcuni paesi tra i quali l'Italia il principio cardine degli appalti pubblici è stato ridurre i costi, scegliendo le offerte col maggior ribasso all'interno di parametri considerati non distorsivi del mercato. Nonostante questo dato di fatto è stato ufficialmente mantenuta la primazia del principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa che, in teoria, avrebbe dovuto portare a prediligere, in un contesto di gara sana e trasparente, offerte valide qualitativamente. Nel contesto del Comitato di Dialogo Sociale Europeo è stato prodotto EFFAT, FERCO, *Guida all'offerta economicamente più vantaggiosa nella ristorazione collettiva in appalto*, Fipe-Angem, che oltre a suggerire agli operatori del settore come agire nei contesti di gare di appalto, cercava di proporre ai *policy makers* delle modifiche che in linea con le *best practices* europee orientate principalmente verso il principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa effettivamente, potessero da un lato portare

ad una riduzione di spesa per la pubblica amministrazione e dall'altro favorire una crescita per aziende virtuose.

## BIBLIOGRAFIA

ALLEVA P.G., La nuova disciplina degli appalti di lavoro, in GHEZZI G. (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione*, Ediesse, Roma, 2004

ALVINO I., La tutela del lavoro nell'appalto, in AMOROSO, DI CERBO, MARESCA (a cura di), *Il Diritto del Lavoro, V.I.*, Giuffrè, Milano, 2007

ANGEM, *Il controllo della qualità nella ristorazione collettiva*, Edizioni Angemservizi, 1992

ANGEM, *Tradizione ed innovazione della ristorazione collettiva verso Expo 2015*, Angem, 2010

ANGIELLO L., L'appalto di servizi, in GALANTINO L. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004

ANIBALLI V., *Vecchie e nuove sfide nel panorama italiano delle relazioni industriali*, in *Dereito*, n.1, 2013

ANTONELLI C., MILITELLO G., *Cambiamento strutturale e politica economica*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 1, 2001

AVCP, *Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, Roma, 2011

BACCARO L., HOWELL C., *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune in direzione neoliberista*, in CARRIERI M., TREU T., *Verso nuove relazioni industriali*, Il Mulino, 2013

BARRACO E., Nuova disciplina lavoristica degli appalti, in *Dir. Prat. Lav.*, 2007

BELLARDI L., *Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative*, Cacucci, 1999

BELLARDI L., *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole sul rapporto tra legge e autonomia collettiva*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Cedam, 2005

BELLARDI L., *La struttura della contrattazione collettiva: ragionando della sua revisione*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2007

BELLARDI L., *Il sistema di rappresentanza imprenditoriale e la struttura della contrattazione collettiva*, in CARRIERI M., TREU T., *Verso nuove relazioni industriali*, Il Mulino, 2013



BIAGI M., *L'outsourcing: una strategia priva di rischi?*, in MONTUSCHI L., TIRABOSCHI M., TREU T. (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003

BIASI M., *Appunti sulla rappresentatività delle organizzazioni datoriali in Italia*, in CARINCI F. (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014*, Adapt University Press, 2014

BIASI M., *The effect of global crisis on the labour market: report on Italy*, in *CLLPJ*, n.3, 2014

BIZZARRO C., PASQUINI F., *Contrasto al lavoro irregolare e strumenti di emersione: il ruolo della certificazione*, in *Dossier Adapt*, n. 16, 2007

BRINO V., *Successione di appalti e tutela della continuità dell'occupazione*, in *Processi di esternalizzazione dell'impresa e tutela dei lavoratori*, 2014

BUONCRISTIANI D., *Forme di tutela del lavoratore "ereditato" nel cambio di gestione di appalti labour intensive*, in *RIDL*, n. 1, 2007

BUZZELLI G., *Ristorazione moderna*, Mancini, Milano, 1974

CACCIAPAGLIA L., *La certificazione dell'appalto*, in PERONE G., VALLEBONA A. (a cura di), *La certificazione dei contratti di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2003

CALCATERRA L., *La tutela del lavoro negli appalti*, in DE LUCA TAMAJO R., RUSCIANO M., ZOPPOLI L. (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Jovene, Napoli, 2004

CANDIDO A.G., SERRA A., *Guida al nuovo Ccnl Turismo*, ISTA, Roma, 2010

CANDIDO A.G., NUCARA A.M., *La contrattazione di secondo livello nel settore turismo*, ISTA, 2011

CARINCI M.T., CESTER C., MATTAROLO M.G., SCARPELLI F., *Tutela e sicurezza del lavoro negli appalti pubblici e privati*, Utet, 2011

CANTINO V., *L'economia delle imprese della ristorazione collettiva*, Giuffrè, 1994

CARINCI M.T., CESTER C., MATTAROLO M.G., SCARPELLI F., *Tutela e sicurezza del lavoro negli appalti pubblici e privati*, Utet, 2011

CARUSO B., *Rappresentanza sindacale e contrattazione collettiva sulla flessibilità*, in D'ANTONA M. (a cura di), *Politiche di flessibilità e mutamenti del diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, 1990

CATINO M., *Le trasformazioni delle associazioni imprenditoriali: verso la creazione della rete associativa*, in *DRI*, n.1, 2006

CELLA G.P., *Difficoltà crescenti per le relazioni industriali europee e italiane*, in *Stato e mercato*, n. 1, 2012

CELLA G.P., TREU T., *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Il Mulino, 2013

CENTRO STUDI FIPE, *Focus. Grandi imprese: nell'occupazione è crisi ma non nella ristorazione*, Roma, 23 maggio 2012

CESTER C., *La fattispecie: la nozione di azienda, di ramo di azienda e di trasferimento fra norme interne e norme comunitarie*, in *Quaderni di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 2004

CESTER C., *Il trasferimento di azienda e di parte di azienda fra garanzie per i lavoratori e nuove forme di organizzazione dell'impresa: l'attuazione delle direttive comunitarie è conclusa?*, in AA.VV., *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, coordinato da F. CARINCI, *Il "correttivo" alla legge di riforma del mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2005

COSTANTINI S., *La tutela della continuità occupazionale nel settore del trasporto pubblico su strada e su rotaia*, in *DRI*, n.3, 2015

DE LUCA TAMAJO R., *Trasferimento d'azienda, esternalizzazione del lavoro, somministrazione, appalto di servizi, distacco, nella riforma del diritto del lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2005

DE LUCA TAMAJO R., QUARANTA M., *Il caso Fiat e le nuove relazioni industriali*, in *Nuovo diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013

DEL DUCA M., *Problemi organizzativi e gestionali della ristorazione in Italia*, in AA.VV., *Problematiche e tendenze del turismo*, Franco Angeli, 1992

DELAI N., *Come cambia l'associazionismo*, in MASCINI M. (A cura di), *L'annuario del lavoro 2011*, Union Printing, 2011

FELTRIN P., *La rappresentatività dei sindacati ieri e oggi*, in *Enaip formazione e lavoro*, n.1, 2009

FELTRIN P., *Rappresentatività e rappresentanza delle associazioni datoriali: dati, sfide, problemi*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 4, 2011

FELTRIN P., ZAN S., *Un viaggio nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n.4, 2011

FELTRIN P., MAMPRIN A., *La misurazione della rappresentatività delle associazioni datoriali: problemi e metodi*, in CARRIERI M., TREU T., *Verso nuove relazioni industriali*, Il Mulino, 2013

FELTRIN P., ZAN S., *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Carocci, 2015

FERRARO G., *Il rapporto di lavoro negli appalti*, in *Diritto del lavoro: i nuovi problemi. Omaggio dell'Accademia a Mattia Persiani*, Cedam, Padova, 2005

FORLIVESI M., *Sul recesso dal contratto collettivo tra diritto civile e ordinamento intersindacale*, in *RIDL*, n. 2, 2014

GALGANO F., *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Il Mulino, 2005

GHERA E., *Le c.d. clausole sociali: evoluzioni di un modello di politica legislativa*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2001

GIOVANNONE M., RIZZI P., SCOLASTICI R., SPEROTTI F., TOMASSETTI P., *Fattori di cambiamento e scenari evolutivi per il settore della Ristorazione Collettiva*, Adapt su incarico Angem, Milano, 2014

GRANDINETTI R., *I territori delle imprese nell'economia globale*, in PERULLI P. e PICHIERRI A. (A cura di), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del nord*, Einaudi, 2010

ICHINO P., *Che cosa non funziona nella centralizzazione del nostro sistema della contrattazione collettiva*, in *DRI*, n.4, 2006

LANZALACO L., *Dall'impresa all'associazione. Le organizzazioni degli imprenditori: la Confindustria in prospettiva comparata*, Franco Angeli, 1990

LANZALACO L., *L'evoluzione dell'azione imprenditoriale: il ruolo delle associazioni datoriali*, in CHIESI A.M., REGALIA I., REGINI M. (A cura di), *Lavoro e relazioni industriali in Europa*, La Nuova Italia Scientifica, 1995

LANZALACO L., *Mutamento istituzionale e rappresentanza degli interessi imprenditoriali*, in *Politica e organizzazione*, n. 2, 1997

LANZALACO L., *Le associazioni imprenditoriali tra eredità storica e sfide del future*, in *DRI*, n. 1, 2006

LIMA A., *La successione negli appalti e le possibili conseguenze per i lavoratori: prosecuzione del rapporto, licenziamento, risoluzione consensuale, nuova assunzione. Riflessioni dopo la c.d. riforma Fornero*, in *ADL*, 2013

LORIGA E., *La disciplina giuridica del lavoro in appalto*, Giuffrè, Milano, 1965

MAGNANI M., *Direttive comunitarie di vecchia e nuova generazione e trasformazioni dell'impresa*, in L. FICARI (a cura di), *Società europea, diritti di informazione e partecipazione dei lavoratori*, Giuffrè, Milano, 2006

- MAINARDI S., «Azienda» e «ramo d'azienda»: il trasferimento nel d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, in *Diritto del Lavoro e del Mercato*, 2003
- MARAFFI M., *L'organizzazione degli interessi industriali*, in MARTINELLI A. (a cura di), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani*, Edizioni di comunità, 1994
- MARCHETTI A., NEGRELLI S., PONZELLINI A., TEMPIA A., *Le relazioni sindacali nel commercio*, Franco Angeli, 1989
- MARESCA A., *Contratto collettivo e libertà di recesso*, in *ADL*, 1995
- MARESCA A., *L'oggetto del trasferimento: azienda e ramo d'azienda*, in AA. VV., *Trasferimento di ramo d'azienda e rapporto di lavoro*, in *Dialoghi fra dottrina e giurisprudenza*, n. 2, Giuffrè, Milano, 2005
- MARINELLI F., *Il tipo e l'appalto*, Cedam, Padova, 1996
- MARINELLI M., *Decentramento produttivo e tutela dei lavoratori*, Giappichelli, Torino, 2002
- MARINELLI F., *La tutela del posto di lavoro in caso di cessazione dell'appalto*, in CARINCI M.T., CESTER C., MATTAROLO M.G., SCARPELLI F. (A cura di), *Tutela e sicurezza del lavoro negli appalti privati e pubblici: inquadramento giuridico ed effettività*, Giappichelli, Torino, 2011
- MARIUCCI L., *La contrattazione collettiva*, Il Mulino, Bologna, 1985
- MARIUCCI L., *Caso Fiat, una crisi di sistema?*, in *Lavoro e diritto*, n.2, 2011
- MARIUCCI L., *Contratto e contrattazione collettiva oggi*, in *Lavoro e diritto*, n. 1, 2013
- MARTINELLI A., TREU T., *Le associazioni degli imprenditori in Italia*, in GLADSTONE A., WINDMULLER J.P. (a cura di), *Le organizzazioni imprenditoriali*, EL, Roma, 1985
- MARTINELLI A. (a cura di), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani*, Edizioni di comunità, 1994
- MATTINA L., *Sfide e prospettive per le organizzazioni imprenditoriali in Italia*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 4, 2011
- MORETTI S., *Rinnovo CCNL Turismo*, in *Le Pillole di Fipe*, n. 4/2010
- MORONI P., *La ristorazione un mestiere che cambia - Le informazioni per conoscere il settore ed i suggerimenti per chi ci lavora*, Franco Angeli, Milano, 2008

- MUTARELLI M.M., *Contrattazione collettiva e tutela dell'occupazione negli appalti*, in FERRARO G. (A cura di), *Redditi e occupazione nelle crisi d'impresa. Tutele legali e convenzionali nell'ordinamento italiano e dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2014
- NICOLETTI P., *I sistemi di rappresentanza degli interessi economici in Italia*, LUISS University Press, Roma, 2011
- NICOLINI G., *I servizi delle associazioni di imprenditori*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 4, 2011
- OLIVELLI P., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 2005
- PACCHIANA PARRAVICINI G., *Il recesso dal contratto collettivo*, Giappichelli, Torino, 2010
- PERA G., *Note sui contratti collettivi pirata*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1997
- PERULLI A., *Diritto del lavoro e decentramento produttivo*, in *RIDL*, n.1, 2007
- PERULLI A., *Globalizzazione e dumping sociale: quali rimedi?* In *Lavoro e Diritto*, n. 1, 2011
- PERULLI P., CATINO M., *Le organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale: verso uno sperimentalismo istituzionale*, in *Stato e Mercato*, n.2, 1997
- PITTALIS M., *Catering*, in *I contratti del commercio, dell'industria e del mercato finanziario*, Utet, Torino, 1995
- PROIA G., *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, Cedam, 2014
- RASCHI R., DI AICHELBURG U., CANTINI C., REINA G., COLOMBO M., *Manuale della ristorazione collettiva*, Isper Edizioni, Torino, 2009
- ROMEI R., *Cessione di ramo d'azienda e appalto*, in *Giornale del Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 1999
- ROMEI R., *Il trasferimento di azienda e gli orientamenti della dottrina*, in AA.VV., *Trasferimento di ramo d'azienda e rapporto di lavoro – Dialoghi fra dottrina e giurisprudenza (Quaderni di diritto del lavoro)*, 2, Giuffr , Milano, 2005
- RUBINO D., *L'appalto*, in VASSALLI F. (diretto da), *Trattato di diritto civile*, IV ed., Utet, Torino, 1980
- RUSCIANO M., *La difficile metamorfosi del contratto collettivo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008

SANTORO PASSARELLI G., *La nozione di azienda trasferita tra disciplina comunitaria e nuova normativa nazionale*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2001

SANTORO PASSARELLI G., *Trasferimento d'azienda e rapporto di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004

SBRAGA L., ERBA G.R., *Ristorazione 2012*, rapporto annuale, Fipe, Roma, 2012

SCOLASTICI R., *Il coraggio di cambiare*, nota di fine incarico, 24 settembre 2012

SCOLASTICI R., TOMASSETTI P., *Le relazioni di lavoro nella ristorazione collettiva*, Angem, Milano, 2011

SCOLASTICI R., *Le clausole sociali nel cambio di appalto: quali tutele per i lavoratori*, in *Bollettino Adapt*, 3 giugno 2013, n. 21

SESTITO P., *Perché e come decentrare la struttura della contrattazione in Italia*, in SENATORI I. (a cura di), *Teoria e prassi delle relazioni industriali*, Giuffrè, Modena, 2008

STOCCORO A., *La contrattazione di secondo livello nel settore dei pubblici esercizi*, Fipe, Roma, 2010

STOCCORO A., TOMASSETTI P., *FIPE: linee guida per il secondo livello*, in *Bollettino speciale Adapt*, 16 maggio 2011, n. 27

STUMPO G., *La ristorazione collettiva tra appalto di servizi e negozio atipico*, in *Foro pad.*, 1996

TESTONI A., *Manuale di tecnica delle relazioni industriali*, Adapt University Press, 2014

TIRABOSCHI M., *Contratto collettivo di lavoro a tempo indeterminato e libertà di recesso: considerazioni a proposito di un recente mutamento della nostra giurisprudenza di Cassazione*, in *OGL*, 1994

TIRABOSCHI M., *L'efficacia temporale del contratto collettivo di lavoro: atipicità dello schema negoziale, giuridicità del vincolo e cause di scioglimento*, in SENATORI I. (A cura di), *Teoria e prassi delle relazioni industriali. Letture di diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, 2008

TOMASSETTI P., *Assetti contrattuali tra neoliberismo e neocorporativismo*, Working Paper Adapt, n. 179, 25 maggio 2015

TRAXLER F., *Rispondere alle sfide delle relazioni industriali: una comparazione transnazionale dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali*, in *DRI*, n.1, 2005

TREU T., *Sciopero e servizi essenziali*, Cedam, 1991

TREU T., *Sindacati e associazioni imprenditoriali: tenuta organizzativa e perdita di ruolo*, in *Rivista Arel*, Caos, 2013

VALLEBONA A., *Successione nell'appalto e tutela dei posti di lavoro*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1999

VALLEBONA A., *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli, 2007

ZAN S., *Organizzazione e rappresentanza. Le associazioni imprenditoriali e sindacali*, Carocci, 1992

ZAN S., *Nuove tendenze nel sistema della rappresentanza economica*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n.4, 2011

ZAN S., *Segnali di novità nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 4, 2011

ZILIO GRANDI G., FOFFANO S. (a cura di), *Sulla contrattazione e i suoi livelli*, in *Dossier Adapt*, 12 novembre 2009, n. 21