

*Le relazioni industriali
dopo l'accordo del 28 giugno 2011*

L'accordo 28 giugno 2011 e oltre

Tiziano Treu

Sommario: **1.** Gli antecedenti e le ragioni dell'accordo. – **2.** Il significato dell'intesa nel quadro delle relazioni industriali italiane. – **3.** I contenuti dell'accordo e la misura della rappresentatività sindacale. – **4.** Il coordinamento fra i livelli contrattuali. – **5.** L'esigibilità dei contratti aziendali e le clausole di tregua sindacale. – **6.** Le condizioni per l'efficacia generale dei contratti aziendali. – **7.** I rapporti tra contratto nazionale e contratto aziendale: le intese modificative. – **8.** Il regime transitorio delle intese modificative. – **9.** Le variabili influenti sull'applicazione dell'accordo: le misure di incentivazione della contrattazione di secondo livello. – **10.** L'accordo del 28 giugno e l'articolo 8 del decreto n. 138/2011.

1. Gli antecedenti e le ragioni dell'accordo.

L'accordo siglato il 28 giugno 2011 fra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil sulle regole della rappresentatività sindacale e sulla contrattazione collettiva chiude una stagione di contrasti fra i sindacati e apre una nuova fase. Può essere un passaggio storico verso un sistema di relazioni industriali moderno, sostenibile e utile al Paese.

Questo è un giudizio diffuso fra commentatori e operatori: anche se non mancano precisazioni e critiche ⁽¹⁾. In effetti fin dall'inizio degli anni Novanta le parti sociali hanno ricercato una regolazione concordata delle relazioni industriali, senza successo, fino a oggi.

Il Patto sociale del 1993 conteneva alcune indicazioni utili, ma che erano ancora generiche su alcuni punti critici: i criteri per pesare la rappresentatività dei sindacati; le condizioni dell'efficacia generale dei con-

* *Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Senatore della Repubblica.*

⁽¹⁾ G. ORLANDINI, *L'accordo interconfederale del 28 giugno 2011: molti dubbi e poche certezze*, in www.dirittisocialiecittadinanza.org, 2011; V. BAVARO, *Dubbi e certezze dell'accordo del 28 giugno*, in *Il Diario del lavoro*, 2011; P.G. ALLEVA, *Merito e prospettiva dell'accordo interconfederale 28/6/2011*, in www.dirittisocialiecittadinanza.org, 2011.

tratti collettivi e quindi della loro “esigibilità”, come si dice oggi, i rapporti fra contratti nazionali e contratti decentrati. Inoltre le indicazioni del 1993 non hanno ricevuto le necessarie specificazioni in atti successivi. Per cui l’auspicio espresso da molti, non solo giuristi, che questo patto costituisse una “carta costituzionale” del nostro sistema è stato in parte smentito. Eppure non sono mancati autorevoli suggerimenti, per renderlo operativo e per aggiornarlo, primo fra tutti quello della Commissione Giugni del 1997. Nello stesso anno la materia ha trovato una regolazione coerente e unitaria nel pubblico impiego, con la tecnica normativa meglio utilizzata nella nostra tradizione: cioè prima l’accordo fra le parti sociali e poi la traduzione in legge, necessaria per rendere le regole efficaci per tutti.

Le regole stabilite per il pubblico impiego nel 1997 hanno mostrato di funzionare fino ad oggi, riducendo la frammentazione sindacale, dando certezza ai contratti e favorendone la stipulazione unitaria da parte dei sindacati rappresentativi ⁽²⁾. Ma le relazioni sindacali nel privato hanno continuato a vivere fino a ieri in una situazione di anomia, cioè di assenza di regole certe. Questa situazione è stata sopportabile finché è durata la pratica dell’unità sindacale di fatto, e finché i contratti sono stati stipulati in condizioni di normalità economica con contenuti sempre “acquisitivi”. Ma è diventata sempre più insostenibile negli ultimi anni in presenza di forti divisioni sindacali su temi decisivi come le scelte necessarie per affrontare le sfide della globalizzazione e della competitività, e per utilizzare a tale fine la contrattazione decentrata su materie nuove e difficili.

La mancanza di regole sulla rappresentatività sindacale è diventata un fattore di crescente incertezza e di rischio per le imprese. I contratti nazionali “al ribasso”, conclusi da sindacati di dubbia consistenza, stanno introducendo forme di concorrenza sleale nel mercato del lavoro già alquanto fragile e irregolare di molti settori, specie di servizi.

La incertezza degli interlocutori sindacali ha effetti particolarmente deleteri nella contrattazione aziendale perché impedisce spesso la ricerca

⁽²⁾ G. DELLA ROCCA, M. RICCIARDI, *Contrattazione collettiva e relazioni sindacali nel pubblico impiego*, in C. DELL’ARINGA, S. NEGRELLI (a cura di), *Le relazioni industriali dopo il 1993*, Franco Angeli, Milano, 2005; G. NATULLO, P. SARACINI, *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009; C. RUSSO, *Rappresentanza e rappresentatività nel settore del lavoro pubblico: i modi e i luoghi di un delicato rapporto fra intervento legislativo e autonomia collettiva*, relazione al seminario su *Rappresentanza e rappresentatività*, Università di Torino, 21 giugno 2011.

di soluzioni innovative, necessarie per la competitività e talora per la sopravvivenza delle imprese. I contrasti sociali esplosi col caso Fiat e le controversie giudiziarie seguite sono indicativi della gravità della situazione, anche se fortunatamente non sono rappresentativi di tutte le relazioni industriali del Paese. Queste in molti casi hanno seguito un corso normale e unitario, nonostante la mancanza di regole per comporre i dissensi fra sindacati.

La tradizionale struttura contrattuale incentrata sul contratto nazionale onnicomprensivo è stata importante per regolare uniformemente le condizioni di lavoro nell'economia (stabile) del passato e per stabilizzare gli andamenti retributivi fino agli anni 2000; ma ha frenato la dinamicità del sistema e ha contribuito a mantenere debole la dinamica salariale, con la conseguente riduzione della quota di reddito spettante al lavoro dipendente. Tale criticità era già segnalata dalla Commissione Giugni, che proprio per questo sollecitava la necessità di rivedere l'accordo del 1993, al fine di potenziare la contrattazione decentrata, indicando specificamente l'ipotesi di una possibile contrattazione in deroga.

2. Il significato dell'intesa nel quadro delle relazioni industriali italiane.

L'accordo del 28 giugno 2011 arriva con anni di ritardo, ma raccoglie le principali indicazioni di riforma del sistema maturate nel periodo. E in effetti l'intesa va letta tenendo conto dei precedenti, cui per vari aspetti si riferisce ⁽³⁾.

Il "merito" dell'accordo è di avere rotto, almeno in principio, la situazione di anomia che ha caratterizzato le nostre relazioni industriali e che ne ha fatto finora un caso unico in Europa. L'intesa è tanto più significativa in quanto è stata raggiunta dalle parti, senza intervento del Governo, e ha coinvolto pienamente la Cgil, riprendendo così, dopo le recenti esperienze di accordi separati, una pratica di unità contrattuale essenziale soprattutto per la definizione delle regole fondamentali del sistema.

Non mancano – come si diceva – le critiche, e le prese di distanza, in particolare da sindacati come la Fiom che hanno duramente contestato

⁽³⁾ F. CARINCI, *L'accordo interconfederale del 28 giugno 2011: armistizio o pace?*, 2011, in corso di pubblicazione in *WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona* e sul prossimo numero di *ADL*.

la recente gestione dei rapporti collettivi da parte delle confederazioni, compresa la Cgil. Ma l'impegno messo da tutte le parti per siglare l'intesa e la loro consapevolezza delle criticità del momento presente e delle conseguenti responsabilità inducono a sostenere che l'accordo potrà avere attuazione e potrà produrre effetti positivi sulle nostre relazioni industriali, avvicinandoci ai modelli dei maggiori Paesi europei.

I contenuti dell'intesa precisano e confermano, con alcune varianti, le linee guida della regolazione del pubblico impiego del 1998 e della bozza di intesa siglata nel 2008 fra le tre maggiori confederazioni (oscurata finora dalle tensioni insorte fra le stesse). Questa era la strada più ragionevole da seguire ed era suggerita anche da esperti, da operatori e dalle maggiori forze politiche, a conferma del consenso che circonda l'intesa.

Fra i contenuti significativi dell'accordo vanno anzitutto segnalate le dichiarazioni di principio contenute nella premessa, che sono alquanto impegnative, "se prese sul serio": cioè la comune volontà di realizzare un sistema di relazioni industriali regolato, in grado di dare certezza e perciò che crei condizioni di competitività e produttività tali da rafforzare il sistema produttivo, l'occupazione e le retribuzioni; la sottolineatura che la contrattazione collettiva rappresenta un valore e deve aggiungere risultati alla attività delle imprese, alla crescita di buona occupazione e allo sviluppo da conciliare con il rispetto dei diritti e delle esigenze delle persone; il comune impegno a favorire lo sviluppo e la diffusione della contrattazione collettiva di secondo livello.

Tali dichiarazioni riflettono una concezione delle relazioni industriali rispondente al modello sociale europeo e adottato in vari Paesi a noi vicini, ma in Italia tutt'altro che acquisita.

3. I contenuti dell'accordo e la misura della rappresentatività sindacale.

Gli aspetti importanti dell'accordo sono molteplici. Un primo punto riguarda i criteri di misurazione e la certificazione della rappresentatività sindacale agli effetti della contrattazione nazionale di categoria. È una clausola distinta dal resto dell'accordo che si riferisce ai rapporti fra i livelli contrattuali e in particolare alla contrattazione aziendale; ma tale clausola costituisce una premessa necessaria di quelle successive.

Ai fini della certificazione, recita l'accordo, «si assumono come base i dati associativi riferiti alle deleghe sindacali – certificate dall'Inps – e ponderati con i consensi ottenuti nelle elezioni periodiche delle rappre-

sentanze sindacali unitarie, da rinnovare ogni tre anni» (e trasmesse dalle confederazioni al Cnel).

La fissazione della soglia ha il significato di una legittimazione reciproca fra le organizzazioni firmatarie, con effetti solo fra le stesse. Non implica alcun obbligo a trattare con i sindacati rappresentativi⁽⁴⁾, come invece è il caso nel settore pubblico per esplicita indicazione legislativa. Nel settore privato viceversa tale obbligo è stato sempre escluso dal nostro legislatore.

Per gli stessi motivi la soglia non ha alcuna incidenza in ordine agli effetti del contratto collettivo. Un accordo in ipotesi concluso con un sindacato che non raggiungesse tale soglia, resterebbe valido (salva la eventuale responsabilità endoassociativa della parte datoriale). Così il contratto collettivo concluso con i sindacati rappresentativi – anche con la maggioranza di questi – non avrebbe effetti *ultra partes*, ma manterrebbe quelli propri del contratto di diritto comune. Né poteva essere diversamente. Un'indicazione che avesse inteso avventurarsi sul terreno dell'*erga omnes* avrebbe incontrato i noti problemi di compatibilità con l'articolo 39 della Costituzione, a differenza di quanto è potuto avvenire nel pubblico impiego⁽⁵⁾. E da tale terreno le parti si sono tenute consapevolmente lontane.

La introduzione della soglia di rappresentatività è rilevante in ordine alle indicazioni successive dell'accordo relative alla contrattazione aziendale. Infatti è dalla contrattazione nazionale stipulata fra gli attori di cui al punto 1) che dipende il decentramento contrattuale a livello aziendale. L'accordo non fa menzione del livello territoriale; del resto esso è estraneo alla tradizione dell'industria manifatturiera, mentre ha invece una significativa presenza nell'edilizia, nell'agricoltura e in alcuni settori dei servizi.

4. Il coordinamento fra i livelli contrattuali.

L'indicazione secondo cui la contrattazione aziendale si esercita nelle materie delegate dal contratto nazionale (oltre che dalla legge), configura un caso tipico di “decentramento organizzato” (secondo la nota

⁽⁴⁾ G. ORLANDINI, *op. cit.*

⁽⁵⁾ Il problema della rappresentanza e dell'efficacia dei contratti collettivi, si pone diversamente nel pubblico impiego a causa della diversa natura del datore di lavoro, cui corrisponde una specifica e più stretta regolazione legale dell'intero sistema contrattuale: F. CARINCI, *Il diritto di sciopero. La nouvelle vague all'assalto della titolarità individuale*, in *DLRI*, 2009, 415 ss.

definizione di Traxler), cioè controllato dal centro. Questa impostazione trova riscontro con varianti nei precedenti di articolazione contrattuale, da quelli dei primi anni Sessanta all'accordo interconfederale del 1993 fino all'ultimo accordo del 2009.

Queste varianti indicano diverse tecniche di coordinamento fra i due livelli. Esse sono state per lungo tempo più di tipo funzionale che gerarchico.

La formula del patto del 1993 allude a un coordinamento funzionale quando indica che la contrattazione aziendale riguarda materie e istituti diversi e non ripetitivi rispetto a quelli (retributivi) propri del contratto nazionale (applicando il c.d. principio del *ne bis in idem*). Ma lo stesso accordo precisa che tale contrattazione si deve svolgere secondo le modalità e negli ambiti di applicazione definiti dal contratto nazionale di categoria: il che contrasta con l'idea della "specializzazione autonoma" praticata negli anni Settanta, e propria del coordinamento funzionale, alludendo a un vero e proprio controllo centrale della contrattazione aziendale.

In realtà a partire dagli anni Ottanta il grado complessivo di autonomia della contrattazione aziendale è andato progressivamente riducendosi. Peraltro l'effettività del coordinamento centrale è stata diseguale nel tempo e non ha mai raggiunto l'intensità propria di altri sistemi come quelli del Nord Europa. Cosicché il nostro sistema contrattuale nel panorama comparato è collocato fra quelli a media centralizzazione ⁽⁶⁾.

La tendenza alla centralizzazione si è accentuata nel corso dei decenni successivi, in corrispondenza con le necessità di controllare le dinamiche antinflazionistiche. Di recente è stata enfatizzata ulteriormente dalla pressione della crisi, secondo una regola verificabile spesso nei periodi di difficoltà economica. Si può dire dunque da questo punto di vista che l'intesa del 28 giugno conferma e rafforza una tendenza di lungo periodo. L'uso del termine "delega" piuttosto che del termine "rinvio" non fa che sottolineare la stretta dipendenza del contratto aziendale da quello nazionale. Il fatto che non sia ripetuta la formula del *ne bis in idem* presente nell'accordo del 1993 è irrilevante, in quanto tale formula sarebbe stata sostanzialmente superflua, perché lo stesso vincolo è già insito nel concetto di delega.

La indicazione dell'accordo del 2011 se è politicamente significativa, non è però sostenuta da una strumentazione che le conferisca cogenza giuridico-istituzionale maggiore di quelle del passato. Nel nostro ordi-

⁽⁶⁾ G.P. CELLA, T. TREU, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Il Mulino, Bologna, 2009, 135 ss.

namento vige il principio secondo cui le clausole della contrattazione di livello superiore sono prive di efficacia c.d. reale in ordine ai contenuti della contrattazione decentrata. Il dovere di influenza elaborato dalla dottrina è operante solo dal lato delle associazioni dei datori di lavoro e non dei sindacati dei lavoratori, e ha una debole efficacia giuridica per la difficoltà di collegare alla sua violazione apprezzabili conseguenze di ordine risarcitorio ⁽⁷⁾.

D'altra parte le parti contraenti a livello nazionale sono sempre state restie ad adottare strumenti bilaterali capaci di rafforzare la loro capacità di controllo sulla negoziazione aziendale, quali adottati in altri ordinamenti, in particolare l'obbligo sanzionabile di non esercitare pressione per ottenere risultati negoziali in materie o in termini diversi da quelli definiti nel contratto nazionale. Nell'esperienza di altri Paesi, tale obbligo è riferibile a entrambe le parti e nel caso dei sindacati implica l'impegno di non scioperare per la durata del contratto.

L'accordo del 2011 – come quello del 2009 – non fa eccezione a questa nostra tradizione “astensionistica”; e ciò nonostante la Confindustria abbia a più riprese proposto di introdurre qualche tipo di sanzione per rafforzare le clausole di raccordo fra i livelli contrattuali e per garantire in generale l'esigibilità degli impegni assunti dalle associazioni sindacali.

5. L'esigibilità dei contratti aziendali e le clausole di tregua sindacale.

Una novità significativa è stata peraltro introdotta nell'accordo del 2011 per garantire le esigibilità dei contratti aziendali. Al punto 6) si stabilisce che clausole di tregua sindacale inserite in tali contratti, appunto per assicurarne il rispetto, hanno effetto vincolante per le rappresentanze sindacali dei lavoratori (RSU) e per le associazioni sindacali firmatarie dell'accordo interconfederale. Le parti hanno voluto precisare che il vincolo riguarda esclusivamente i soggetti collettivi e non i singoli lavoratori: la formulazione, letteralmente ripetitiva, è stata usata per sottolineare la scelta adottata in un punto altamente controverso da

⁽⁷⁾ F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJÓ, P. TOSI, T. TREU, *Il diritto sindacale*, Utet, Torino, 2008, 184 ss.

sempre nel nostro sistema, e scoppiato, anch'esso, con l'accordo Fiat riguardante lo stabilimento di Pomigliano ⁽⁸⁾.

In questo accordo si sono stabilite sanzioni nel caso di scioperi e di comportamenti lesivi degli impegni assunti dalle parti con una duplice previsione. La prima al punto 14) stabilisce la responsabilità in capo alle organizzazioni stipulanti e alle RSU che non rispettino gli impegni assunti, o rendano inesigibili le condizioni concordate sul piano aziendale. La seconda prevede che la violazione da parte dei singoli lavoratori di clausole dell'accordo, costituisce infrazione disciplinare come tale sanzionabile.

Su questa seconda previsione si sono appuntate le maggiori critiche da parte dei giuristi, compresi quelli non ostili all'accordo Fiat; e ciò in conformità all'opinione prevalente della nostra tradizione secondo cui lo sciopero è un diritto a titolarità individuale non negoziabile, per cui eventuali clausole di tregua possono vincolare solo le associazioni e non i singoli lavoratori ⁽⁹⁾.

L'intesa del 28 giugno ha mostrato di aderire a tale orientamento limitando i destinatari e le responsabilità conseguenti alla violazione degli impegni di tregua. L'indicazione dell'accordo su questo punto è comunque di grande rilevanza in quanto costituisce la prima esplicita sanzione in un documento di livello confederale della possibilità e degli effetti dell'obbligo di tregua.

Anche qui, peraltro, il suo contenuto è assai più politico che giuridico, per due motivi. Anzitutto per la mancanza di indicazioni circa le conseguenze sanzionatorie ricollegabili alla violazione di un eventuale impegno di tregua (del resto non facilmente apprezzabili) ⁽¹⁰⁾. Per altro

⁽⁸⁾ Cfr. in generale R. DE LUCA TAMAJO, *Accordo di Pomigliano e criticità del sistema di relazioni industriali italiano*, in *RIDL*, 2010, 797 ss.; T. TREU, *Le relazioni industriali dopo Pomigliano*, in M. MASCINI (a cura di), *L'annuario del lavoro 2010. Un anno di relazioni industriali*, Il Diario del lavoro, Roma, 2010, 267; L. MARIUCCI, *Note su un accordo singolare*, in *www.lavoce.info*, 21 giugno 2010; F. LISO, *Appunti su alcuni profili giuridici delle recenti vicende FIAT*, in *DRLI*, 2011, n. 130, 2.

⁽⁹⁾ F. CARINCI, *Il diritto di sciopero. La nouvelle vague all'assalto della titolarità individuale*, cit.

⁽¹⁰⁾ Peraltro si è sostenuta una diversa interpretazione della norma, secondo cui il termine "violazione" non sarebbe tecnicamente riferibile a comportamenti che costituiscono esercizio del diritto di sciopero: F. LISO, *Appunti su alcuni profili giuridici delle recenti vicende FIAT*, cit., 339; R. DE LUCA TAMAJO, *Accordo di Pomigliano e criticità del sistema di relazioni industriali italiano*, cit. Ho già avuto modo di rilevare che la concezione dello sciopero come diritto individuale non negoziabile è pur sempre di origine dottrinale e non imposta dalla Costituzione; inoltre non sono mancati opinioni argomentate in senso contrario: T. TREU, *Le relazioni industriali dopo Pomi-*

verso, trattandosi di una clausola contenuta in un accordo confederale, di per sé non può operare con effetti “normativi” diretti sui soggetti (rappresentanze aziendali e associazioni sindacali), destinatari dell’eventuale obbligo di tregua, ancorché aderenti alle confederazioni firmatarie. Del resto la inclusione delle clausole di tregua nei contratti aziendali non è neppure oggetto di direttiva come tale; perché il senso della disposizione è solo di rimarcare la necessità di rispettare gli accordi aziendali, e la possibilità di assumere a tal fine anche l’impegno di astenersi da comportamenti conflittuali che ne possano pregiudicare la tenuta.

Ma questo è un punto cruciale per la tenuta del sistema contrattuale. Il rispetto rigoroso degli impegni assunti infatti è un bene prezioso per le aziende in un’epoca come questa di grandi incertezze e di forte competizione. D’altra parte garantire l’affidabilità di tali impegni da parte del sindacato è una risorsa da spendere, un presupposto di credibilità importante affinché le aziende possano intrattenere rapporti sindacali utili. Che sia così è esplicitamente indicato nella premessa dell’intesa, laddove le parti affermano di perseguire l’obiettivo di un sistema di relazioni industriali regolate in grado di dare certezze non solo riguardo ai soggetti, ai livelli, ai tempi e ai contenuti contrattuali, ma anche sulla affidabilità e il rispetto delle regole stabilite.

Con tale indicazione il nostro sistema di relazioni industriali acquisisce, sia pur tardivamente, un orientamento comune ad altri ordinamenti sindacali europei: un orientamento che non nega il diritto di sciopero, ma ammette la possibilità che i soggetti collettivi stabiliscano limiti al suo esercizio in vista di contropartite contrattuali. Per questo sono fuori luogo le polemiche ancora presenti nel dibattito italiano circa la legittimità costituzionale di simili accordi. La resistenza del nostro sistema, incluse dottrina e giurisprudenza, ad accettare clausole di tregua, anche nelle varianti che vincolano solo i sindacati, è un riflesso della impostazione fortemente conflittuale delle nostre relazioni industriali. Ma oggi le mutate condizioni del contesto economico mondiale, hanno accresciuto i dubbi sulla sostenibilità di una simile impostazione conflittuale, e di un conflitto industriale sempre più costoso e spesso inefficace. In un contesto economico turbolento e con rapporti di forza precari i sistemi partecipativi hanno maggiori chance di successo per ambedue le parti. Lo confermano le esperienze di Paesi come la Germania che, an-

gliano, cit., 270; U. ROMAGNOLI, *Sulla titolarità del diritto di sciopero*, in *DLRI*, 1988, 581; M. RUSCIANO, *Lo sciopero: disciplina convenzionale e autoregolamentazione nel settore pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 1989, 174 ss.

che per questo, oltre che per le sue politiche economiche lungimiranti e innovative, sta reagendo meglio di noi alla crisi. Del resto, il ricorso a pratiche collaborative, pur senza sostegno legislativo, ha permesso anche a molte aziende italiane di ottenere buoni risultati competitivi senza o con limitato ricorso al conflitto ⁽¹⁾.

6. Le condizioni per l'efficacia generale dei contratti aziendali.

Un obiettivo dell'accordo indicato nella premessa, come si diceva, è di dare certezze riguardo ai soggetti, ai livelli e ai tempi e ai contenuti della contrattazione collettiva. A tal fine l'intesa affronta direttamente il problema dell'efficacia dei contratti collettivi: un tema irrisolto nel nostro ordinamento sindacale, non affrontato neppure nella bozza interconfederale del 2008, e divenuto via via più critico in presenza di divergenze fra le maggiori confederazioni.

La scelta di concentrarsi sulla efficacia dei contratti aziendali si spiega perché è proprio nella contrattazione aziendale che si presentano i motivi più frequenti di contrasto fra i sindacati. Lo si è visto emblematicamente nel caso Fiat, ma il medesimo problema si può porre in ogni caso in cui le parti sono chiamate a scelte difficili per contemperare le opposte esigenze di competitività delle aziende e di mantenimento delle condizioni di lavoro e dell'occupazione. Per tale motivo l'intesa del 28 giugno ha voluto regolare insieme sia l'efficacia dei contratti aziendali sia le condizioni alle quali tali contratti possono definire intese "modificative" delle regole dei contratti nazionali, per tener conto delle specifiche criticità aziendali. D'altra parte i contratti aziendali sono chiamati, per i loro stessi contenuti, a regolare in maniera uniforme le condizioni di lavoro di tutti i soggetti destinatari. Non a caso la dottrina e la giurisprudenza si sono da tempo esercitate ad argomentare la (possibile) efficacia generale di tali contratti, pur nell'attuale ordinamento sindacale

⁽¹⁾ Ammettere in principio la possibilità di negoziare limiti allo sciopero non implica che qualunque limite sia lecito. Anche le clausole di tregua vanno valutate nel merito dei loro contenuti, con particolare attenzione agli interessi in gioco e al loro bilanciamento. Per questo non si ritengono ammissibili clausole di tregua di carattere assoluto, che obblighino ad astenersi da qualunque sciopero e in qualunque momento. Clausole simili, del resto, non risultano nelle prassi di altri Paesi europei.

di fatto, quindi al di fuori delle strettoie dell'articolo 39 della Costituzione⁽¹²⁾; ma con risultati incerti.

La indicazione dell'intesa su questo punto è coerente con la clausola che prevede il duplice fondamento della rappresentatività e della legittimazione sindacale – quello associativo e quello elettivo. La soluzione concordata presenta peraltro una variante significativa rispetto al precedente del pubblico impiego e anche rispetto alle formule avanzate nei tentativi, contrattuali e legislativi, di regolare la materia reiteratisi negli ultimi due decenni.

L'efficacia generale dei contratti aziendali «per tutto il personale in forza e per tutti i sindacati firmatari», come si esprime l'accordo⁽¹³⁾, è prevista all'avverarsi di due diverse condizioni: la approvazione dalla maggioranza dei componenti delle RSU (elette secondo le regole interconfederali vigenti); la approvazione da parte di RSA, costituite *ex* articolo 19 Statuto dei lavoratori nell'ambito di associazioni sindacali, che singolarmente o insieme ad altre, siano destinatarie della maggioranza delle deleghe sindacali conferite dai lavoratori nell'azienda (nell'anno precedente). In tale seconda ipotesi i contratti aziendali devono essere sottoposti al voto dei lavoratori promosso dalle rappresentanze aziendali, a seguito di richiesta di almeno una organizzazione firmataria dell'accordo o almeno del 30% dei lavoratori dell'impresa.

Per la validità della consultazione è necessaria la partecipazione del 50% più uno degli aventi diritto al voto e l'intesa è respinta con il voto espresso dalla maggioranza semplice dei votanti (un *quorum* significativamente basso)⁽¹⁴⁾. Questa soluzione è innovativa perché trasferisce e rende operativi i due fondamenti della rappresentanza – associativo ed elettorale – all'interno del percorso di conclusione e del meccanismo di efficacia dei contratti aziendali. Nel precedente del pubblico impiego la

(12) M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Utet, Torino, 2003; F. LUNARDON, *Il contratto collettivo aziendale: soggetti ed efficacia*, Relazione al congresso Aidlass, 2011, di prossima pubblicazione in *GDLRI*.

(13) Cha l'efficacia sia effettivamente generale è discutibile, a meno che non si consolidi la tesi sopra citata, che ha "reinterpretato il diritto vivente", riconoscendo comunque tale valore estensivo ai contratti aziendali (F. CARINCI, *L'accordo interconfederale del 28 giugno 2011: armistizio o pace?*, cit.). Ma quella tesi si era sviluppata in periodi e sul presupposto dell'unitarietà del consenso sindacale: non è sicura in presenza di dissensi espliciti fra sindacati, come mostrano le prime sentenze dei giudici sugli accordi Fiat.

(14) Secondo G. ORLANDINI, *op. cit.*, non è chiaro cosa accade se l'esito del referendum è positivo, se ciò impegni i loro firmatari ad aderire al contratto (conclusione a mio avviso dubbia).

titolarità della contrattazione era poggiata *in primis* sulle RSU e in mancanza, o in affiancamento, sui sindacati territoriali ⁽¹⁵⁾.

Questa nuova capacità negoziale attribuita alle RSA è bilanciata, proprio per tener conto di entrambi i fondamentali della rappresentanza, dal ricorso alla consultazione dei lavoratori, sia pure soggetta a precise condizioni (la parola referendum non è usata, ma di questo si tratta).

Si è adottata una soluzione di compromesso, tanto più significativa in quanto risolve una delle questioni più difficili nella travagliata storia della materia. Infatti, proprio su questo tema si erano arenati i passati tentativi di definire le condizioni di efficacia dei contratti, dalle prime proposte di Giugni a quelle più recenti del disegno di legge Gasperoni (XIII legislatura).

Specificazioni importanti e dettagliate sui percorsi di perfezionamento e di verifica democratica degli accordi sono contenute nel testo allegato all'intesa, che riprende prassi precedenti, variamente testate (e le indicazioni della bozza di accordo del 2008). Per gli accordi interconfederali si prevede che le piattaforme presentate unitariamente dalle segreterie, dibattute nei direttivi, siano sottoposti alla consultazione dei dipendenti e dei pensionati (specificazione importante perché i contenuti di tali accordi riguardano spesso anche materie previdenziali), che le trattative sono condotte con il costante coinvolgimento degli organismi confederali e con verifiche assembleari, quindi che le ipotesi di accordo ripassino presso gli stessi organismi direttivi, previa consultazione certificata fra tutti i lavoratori e i pensionati, come già avvenuto nel 1993 e nel 2007.

Per i contratti di categoria si assume l'impegno per conto delle federazioni competenti le quali dovranno regolare il percorso per la costruzione delle piattaforme e per l'approvazione delle ipotesi di accordo, così da coinvolgere sia gli iscritti sia i lavoratori ed eventualmente prevedere verifiche per approvazione degli accordi con il coinvolgimento di tutti i lavoratori, in caso di rilevanti divergenze interne alle delegazioni trattanti (quest'ultima formula è più generica di quella prevista per l'approvazione degli accordi interconfederali).

Se il potere negoziale delle RSA è un punto di sofferenza per la Cgil, il ricorso al referendum lo è specie per la Cisl, che lo considera non solo estraneo alla propria concezione associativa del giudicato, ma politicamente pericoloso per il funzionamento della democrazia rappresentativa che implica la piena autorità del sindacato di negoziare in base alla delega conferita dai lavoratori di rappresentarli ai tavoli contrattuali.

⁽¹⁵⁾ C. RUSSO, *op. cit.*

Il valore dell'intesa si basa su questo delicato equilibrio. La sua effettività dipende più che mai dal rigoroso rispetto delle sue condizioni, dalla diffusione delle RSU (un impegno reiterato nella bozza del 2008), dalla regolarità e la trasparenza dalle loro elezioni e, nel caso di presenza di RSA, dalla loro autorevolezza e capacità di convergenza negoziale. Del resto l'intera intesa punta sull'effettività degli impegni, a cominciare da quelli riguardanti l'applicazione dei contratti aziendali. Infatti la efficacia di cui parla l'accordo è generale per chi lo ha firmato, non per organizzazioni diverse, in mancanza di una legge sull'*erga omnes*.

Inoltre l'attuale configurazione dell'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori, dopo il referendum abrogativo della lettera *a*, presenta possibili controindicazioni, se non dubbi di costituzionalità, in quanto può escludere dalla fruizione dei diritti sindacali, diritti sindacali, organizzazioni di fatto presenti e rappresentate in azienda ma non firmatarie di accordi ivi applicati (la questione è esplosa anche questa in seguito agli accordi Fiat). La criticità non è risolvibile giuridicamente, salvo pronunce della Corte costituzionale, o modifiche legislative. Può essere superata solo da una prassi rinnovata di unità sindacale di azione che comprenda anche la Fiom.

7. I rapporti tra contratto nazionale e contratto aziendale: le intese modificative.

Un altro punto controverso affrontato dall'intesa riguarda la possibilità che i contratti aziendali definiscano intese modificative delle regole contenute nei contratti nazionali. Il riferimento è ai c.d. accordi in deroga, anche se il termine non è utilizzato e i contraenti hanno preferito quello più neutro di intese modificate.

Le parti hanno precisato che si tratta di intese specifiche di articolazione contrattuale, mirate ad assicurare la capacità di aderire alle esigenze degli specifici contesti produttivi, anche in via sperimentale e temporanea, da attuarsi nei limiti e con le procedure previste negli stessi contratti nazionali. Questa parte dell'accordo dà risposta a una delle questioni più dibattute negli ultimi anni, non solo in Italia, importanti per l'equilibrio dei sistemi contrattuali e per la loro capacità di rispondere

alle pressioni competitive cui sono soggette le imprese e quindi i rapporti di lavoro al loro interno ⁽¹⁶⁾.

Clausole simili di deroga, o di apertura come si definiscono in Germania, si sono diffuse, con varianti, in gran parte dei Paesi europei ⁽¹⁷⁾.

La regola sulle deroghe stabilita dall'intesa del 28 giugno completa in modo simmetrico quella sul principio di delega: questo principio serve a controllare in generale l'ambito delle materie negoziabili, a livello aziendale, la clausola di deroga precisa che il contratto aziendale può operare non solo nel senso tradizionale, integrativo e additivo al contratto nazionale, ma anche in senso modificativo e "peggiorativo". In entrambi i casi la regolazione e il controllo fanno capo al contratto nazionale, ma le funzioni del controllo sono diverse. Il primo tipo di clausole mira a calmierare le dinamiche contrattuali secondo un'esigenza propria dei periodi di crescita, esposti a spinte inflazionistiche; il secondo apre la strada a un'adattabilità del sistema contrattuale a esigenze proprio di periodi di crisi.

Per questo aspetto l'intesa del 2011 presenta una differenza significativa rispetto all'accordo del 2009: infatti questo non si limita a indicare casi e materie degli accordi modificativi come fa l'intesa più recente, ma richiede che le deroghe siano autorizzate da parte dei contraenti della negoziazione nazionale di categoria su richiesta degli attori aziendali. Si tratta di un duplice meccanismo di controllo particolarmente stringente, a quanto mi consta senza riscontro altrove. In ogni caso tali soluzioni esprimono in modo diverso l'obiettivo di realizzare un decentramento controllato, comune ad altri sistemi caratterizzati da un duplice livello di contrattazione, predisposto per conciliare le spinte alla diver-

⁽¹⁶⁾ Queste pressioni hanno investito tutti i sistemi contrattuali, non solo quelli europei ma anche quelli anglosassoni e degli Usa, che sono privi di una struttura di contrattazione nazionale e di una regolazione contrattuale e legale di carattere generale e tendenzialmente rigida. Nell'assetto fortemente decentrato della contrattazione di quei Paesi la pressione concorrenziale si è scaricata direttamente sulle singole aziende, senza le difese e i condizionamenti rappresentati in Europa operano delle regole generali di legge e di contratto (L. BORDOGNA, *Concession bargaining e tendenze recenti nelle relazioni industriali USA*, in *Diritto del lavoro e relazioni industriali*, 1985, n. 26). Una situazione simile si verificherebbe anche in Italia se cadesse il sistema di contrattazione nazionale, come ipotizzato da alcuni.

⁽¹⁷⁾ T. TREU, *Le relazioni industriali nell'era della globalizzazione: accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali*, in *QRS*, 2011, I, 53 ss.; A. HASSEL, *The erosion of the German System of Industrial Relations*, in *British Journal of Industrial Relations*, Spring 2010, n. 2; T. HAIPETER, *Unbound' employers' associations and derogations: erosion and renewal of collective bargaining in the German metalworking industry*, in *Industrial Relations Journal*, March 2011, vol. 42, issue 2, 174-194.

sificazione delle condizioni di lavoro, con il mantenimento di un una cornice generale definita dal centro.

In una prospettiva di sistema il mantenimento di un quadro contrattuale di categoria, sia pure derogabile, costituisce una salvaguardia contro le tendenze centrifughe nella regolazione dei rapporti di lavoro o, peggio, contro la rottura *tout court* delle regole del sistema contrattuale. In questo la esperienza europea si distingue da quella anglosassone, dove in mancanza di un quadro di regole nazionali, le forme di *concession bargaining* si sono moltiplicate nelle aziende colpite dalla crisi con contenuti spesso fortemente riduttivi delle condizioni di lavoro e salariali legati alle specifiche capacità di resistenza delle singole imprese⁽¹⁸⁾.

Peraltro il ricorso alle deroghe può introdurre un cambiamento nella natura della contrattazione collettiva. Si è arrivati a sostenere che questa perderebbe il carattere di strumento regolativo in senso stretto per assumere il valore di indicazione di quadro o di riferimento, modificabile in direzioni più o meno favorevoli ai lavoratori⁽¹⁹⁾. Questa indicazione è forse eccessiva; ma certo lo schema tradizionale della contrattazione è messo direttamente in discussione. E sta alle parti sociali ridefinirne le condizioni.

Il problema è presente in tutti i sindacati europei. Così si spiega come questi, a cominciare dal forte sindacato tedesco, abbiano in generale ri-

⁽¹⁸⁾ L'esperienza delle clausole di apertura nei Paesi europei è alquanto diversificata per contenuti e per esito. I contenuti prevalenti riguardano l'orario e le forme di organizzazione del lavoro, correlate alla diversificazione delle condizioni produttive, e alle necessità di innovazioni e ristrutturazioni. L'intervento sugli orari è a sua volta diversificato, perché risponde sia all'esigenza di promuoverne la flessibilità sia alla necessità di aumentarne la durata (tramite per lo più il ricorso agli straordinari) in controtendenza rispetto a quanto avvenuto nei decenni passati. Un contenuto frequente di questi accordi riguarda la definizione di periodi di orario ridotto, intesi a ridurre l'impatto occupazionale delle crisi con forme di compensazioni salariale a carico sia dei sistemi previdenziali, sul tipo della nostra Cig, sia delle parti datoriali. In questo come in altri casi, le clausole di apertura, anche se negoziate in sede bilaterale dalle parti contraenti, sono accompagnate da interventi mediatori e di sostegno del potere pubblico (quindi hanno carattere sostanzialmente trilaterale) e talora da programmi di riqualificazione professionale dei lavoratori interessati. Le clausole riguardanti la retribuzione hanno avuto una diffusione più recente legata alle pressioni della crisi, anche qui con significative varianti: da quelle che riguardano la riduzione o la soppressione di elementi accessori del salario, al differimento di aumenti previsti dai contratti nazionali, a vere e proprie riduzioni salariali, per lo più riferite ai lavoratori neoassunti; e per altro verso all'allargamento dei differenziali salariali, anche qui in controtendenza con i precedenti.

⁽¹⁹⁾ J. VISSER, *Recent trends and persistent variations in Europe's industrial relations*, Dutch Social and Economic Council, EIRO, 2004, in www.ser.nl.

tenuto di avvallare le contrattazioni in deroga, senza le lacerazioni verificatesi nella nostra esperienza, ritenendole una riforma dall'interno della contrattazione nazionale, alternativa all'uscita delle imprese dal sistema contrattuale e a una deregolazione incontrollata del mercato del lavoro. Valutazioni simili sono alla base della soluzione raggiunta anche dalle nostre parti sociali e del controllo che esse hanno voluto mantenere sul decentramento in genere e sulle deroghe in specie. L'innovazione è indubbia, ma garantisce che la contrattazione decentrata rimanga all'interno del sistema di contrattazione nazionale, escludendo quindi le ipotesi pure avanzate, ad esempio da Federmeccanica, di accordi aziendali sostitutivi del contratto nazionale.

Il giudizio degli osservatori è peraltro controverso: alla tesi che tale prassi avrebbe permesso una buona tenuta del sistema contrattuale tedesco ⁽²⁰⁾, si contrappongono valutazioni critiche secondo cui essa starebbe realizzando una irreversibile erosione di quel sistema ⁽²¹⁾.

8. Il regime transitorio delle intese modificative.

L'intesa del 28 giugno non definisce specificamente le condizioni e gli oggetti delle possibili deroghe, affidando tale compito alla contrattazione di categoria secondo una regola comune nella nostra tradizione circa i rapporti fra contrattazione interconfederale e contratti di categoria.

L'accordo contiene peraltro un'indicazione transitoria in base alla quale in attesa delle regole dei contratti nazionali di categoria, si ammette la possibilità di accordi aziendali modificativi per gestire situazioni di crisi o in presenza di investimenti significativi per favorire lo sviluppo economico e occupazionale dell'impresa, relativamente agli istituti del contratto nazionale riguardanti la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro.

Il regime transitorio è diverso e più restrittivo rispetto alla normativa a regime quanto ai soggetti stipulanti, perché la titolarità a concludere le intese modificative attivabili subito è attribuita dalle rappresentanze

⁽²⁰⁾ T. HAIPETER, *op. cit.*; T. KIKLAUER, *Stability in Germany's Industrial Relations. A critique on Hassel's Erosion Thesis*, in *British Journal of Industrial Relations*, June 2002, 295-308.

⁽²¹⁾ A. HASSEL, *The erosion of the German system of industrial relations*, in *British Journal of Industrial Relations*, vol. 37, n. 3, 483-505, 1999, A. HASSEL, *The erosion of the German System of Industrial Relations*, cit.; W. STREECK, *Re-forming capitalism: Institutional Change in the German Political economy*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

sindacali operanti in azienda d'intesa con le organizzazioni sindacali territoriali di categoria firmatarie dell'intesa del 28 giugno. La differenza con il percorso inaugurato da questa intesa è netta perché non prevede né l'intervento delle RSU né il principio di maggioranza e neppure il ricorso al referendum confermativo ⁽²²⁾, richiedono invece l'intesa fra RSA e organizzazioni sindacali territoriali, quindi in definitiva l'unanimità.

Le due ipotesi previste per la fase transitoria corrispondono a quelle presenti nell'accordo interconfederale del 2009; sono simili alla prassi di accordi in deroga comune in altri ordinamenti e presenti in passato nel nostro sistema, ancorché in via di fatto, cioè al di fuori di esplicite previsioni della contrattazione nazionale: mi riferisco agli accordi aziendali o territoriali conclusi negli anni Novanta in corrispondenza all'avvio di patti territoriali o contratti d'area, condivisi allora anche dalla Cgil, (talora senza essere esplicitamente avallati). Le possibili materie oggetto di accordi modificativi sono viceversa indicate con formula alquanto ampia, tale da comprendere potenzialmente l'intera regolazione del rapporto di lavoro, compresa la materia retributiva ⁽²³⁾.

Il precedente più significativo è quello dell'intesa fra Federmeccanica, Fim Uilm, Ugl e Fismic, conclusa il 29 settembre 2010 in risposta alla intenzione dichiarata dalla Fiat di denunciare il contratto nazionale dei metalmeccanici (e di uscire dalla Confindustria) ⁽²⁴⁾.

Tale intesa esclude dalle materie derogabili i minimi tabellari, gli aumenti periodici di anzianità e l'elemento perequativo, nonché i diritti derivanti da norme inderogabili di legge. Per di più precisa che le deroghe debbano essere temporanee a segnalare la tendenziale eccezionalità di tali accordi. Una simile limitazione non è prevista nell'intesa del 28 giugno, ove la "temporaneità" delle modifiche è indicata solo come eventuale. In realtà una indicazione temporale si desume dalle ipotesi che giustificano le deroghe, gestione di crisi e investimenti per lo sviluppo, anche se la formula indiretta usata segnala che l'ambito della temporaneità non può intendersi in modo rigido.

⁽²²⁾ Osserva F. CARINCI, *L'accordo interconfederale del 28 giugno 2011: armistizio o pace?*, cit., che *hic et nunc* esiste e può essere esercitato un potere di veto (di ogni sindacato), passaggio rivelatosi probabilmente necessario per dare semaforo verde a un istituto così controverso, come l'accordo in deroga.

⁽²³⁾ V. BAVARO, *op. cit.*

⁽²⁴⁾ Sono in parte diverse le indicazioni dei contratti del settore chimico e tessile, firmati anche da Cgil, che pure prospettano la possibilità di accordi decentrati modificativi.

Una indicazione simile si riscontra nelle esperienze straniere: mentre nelle forme originarie, ancora riprodotte in molti testi, esse sono previste come eccezionali e temporanee, con riferimento a termini precisi o al superamento delle situazioni di crisi, la evoluzione dei loro contenuti prefigura una potenziale ricorrenza nel tempo, se non una vera e propria stabilità e normalità.

Analogamente diversificate, in dipendenza dagli stessi caratteri, si presentano le condizioni richieste nei vari sistemi per la attivazione delle deroghe. La contropartita più ricorrente di tali clausole, come dei contratti di concessione, comprende forme di garanzia occupazionale, prevalentemente di carattere difensivo. L'obiettivo è di allargare gli spazi di flessibilità interna nell'uso della manodopera, tramite variazioni di orario e organizzative, per evitare l'alternativa della flessibilità esterna, cioè dei licenziamenti.

Nei sistemi e nelle aree dove la presenza sindacale è più diffusa, la attivazione delle deroghe sono condizionate all'approvazione o quanto meno alla consultazione dei sindacati, quelli locali come in Belgio e Danimarca, o quelli nazionali come nel caso italiano. L'effettività dei controlli sindacali dipende largamente dalla capacità dei rappresentanti sindacali di incidere sulle circostanze specifiche e può variare secondo l'autorevolezza e i tipi delle rappresentanze aziendali. In sistemi come quello tedesco, con un canale doppio di rappresentanza, cioè con rappresentanze dei lavoratori in azienda distinte dalle organizzazioni sindacali, ancorché ad esse legate, la pressione delle crisi spinge spesso le prime ad agire con ampi margini di autonomia, cioè a concordare deroghe senza l'approvazione ufficiale delle seconde, e talora oltre i propri poteri formali, che non sono strettamente negoziali. In altri casi la stessa pressione induce alla introduzione di deroghe ai contratti nazionali per iniziativa unilaterale dell'impresa.

Non mancano formulazioni più ampie secondo cui le deroghe possono riguardare non solo situazioni di crisi aziendale specificamente accertabili, ma possono essere invocate anche da imprese profittevoli per reagire alle minacce alla loro competitività futura e per evitare delocalizzazioni (tale è la situazione presentatasi negli accordi Fiat). È significativo – anche in riferimento a simili ipotesi e per circoscriverne la portata – che l'intesa del 28 giugno richiede come condizione degli accordi modificativi che la loro conclusione sia comunque giustificata dalla presenza di investimenti significativi dell'impresa.

In base a tale disposizione transitoria la conclusione di accordi modificativi è resa immediatamente praticabile alle condizioni previste: men-

tre spetterà ai prossimi rinnovi della contrattazione di categoria di prevedere ulteriori e diverse modalità.

9. Le variabili influenti sull'applicazione dell'accordo: le misure di incentivazione della contrattazione di secondo livello.

Le indicazioni innovative dell'accordo sono suscettibili di sviluppi diversi a seconda di variabili sia interne alle dinamiche sindacali sia di contesto.

La buona gestione del decentramento e delle deroghe non è garantita dalle previsioni contrattuali ma dipende, come si diceva, dalla autorevolezza delle rappresentanze sindacali in azienda, dalla qualità dei rapporti sindacali presenti nell'impresa, dalla partecipazione e dal consenso che le parti essi riescono a esprimere. Infatti nei sistemi centro-europei le vicende degli accordi sono largamente influenzati dall'unità del sindacato, dalla coesione sociale, dal carattere partecipativo di quegli ordinamenti; fattori che permettono di controllare contenuti e ambiti di operatività della contrattazione aziendale.

Queste condizioni sono talora presenti anche nella nostra esperienza, come mostra il fatto che le aziende ove si sono praticate forme diffuse di coinvolgimento dei lavoratori e del sindacato, sono riuscite ad affrontare situazioni di crisi e di sviluppo con relativo successo e senza i traumi registrati alla Fiat. Le ricerche disponibili segnalano d'altra parte l'importanza dei fattori esterni alle relazioni industriali, in particolare riguardanti le politiche pubbliche. Non a caso il bilancio di queste esperienze e in genere la situazione delle relazioni industriali sono diversi nei Paesi dove sono prevalsi orientamenti liberisti e in quelli che hanno adottato politiche pubbliche riformatrici ⁽²⁵⁾.

Non mancano casi di successo in cui gli accordi in deroga, e in generale i patti per l'occupazione e la competitività (Pec), hanno dato origine a scambi a somma positiva; in quanto i sacrifici richiesti ai lavoratori hanno avuto come contropartita effettive garanzie occupazionali da parte delle imprese, e in alcuni casi hanno favorito la ripresa della occupazione e miglioramenti della competitività aziendale. Ma le valutazioni non sono univoche, come si è visto sopra. C'è chi osserva che queste

⁽²⁵⁾ R. HYMAN, *Social dialogue and industrial relations during the economic crisis: Innovative practices or business as usual?*, ILO, 2010, Working Paper n. 11.

esperienze creative sono relativamente limitate; come si è detto «the high road is not too busy»⁽²⁶⁾.

In gran parte dei casi le soluzioni accettate dal sindacato sono risultate prevalentemente difensive. Al di là delle formulazioni, gli stessi Pec (patti per l'occupazione e per la competitività) hanno spesso rappresentato una variante dei contratti di concessione motivati dall'urgenza di prevenire o ridurre perdite occupazionali. Per di più la dichiarata temporaneità delle deroghe è legata all'assunto, tutto da verificare, che la crisi sia un fenomeno temporaneo, cui si possono dare risposte temporanee.

L'ultimo punto dell'accordo (il n. 8) conferma la tradizionale richiesta sindacale al governo di rendere strutturali le misure di incentivazione della contrattazione di secondo livello che preveda aumenti retributivi variamente misurati. A tale indicazione si riferisce con esplicita menzione dell'accordo del 28 giugno, l'articolo 26 della manovra economica approvata di recente dal parlamento decreto legge n. 98/2011. Questo articolo ribadisce la previsione della tassazione agevolata del salario e dello sgravio dei contributi dovuti da lavoratori e datori di lavoro sui premi previsti da accordi aziendali o territoriali sottoscritti da organizzazioni comparative più rappresentative del quadro nazionale (si usa qui la formula tradizionale). Ma l'impegno vale ancora una volta per un solo anno (il 2012) e sarà finanziato entro il 31 dicembre 2011, nei limiti delle risorse stanziare.

10. L'accordo del 28 giugno e l'articolo 8 del decreto n. 138/2011.

L'accordo del 28 giugno ha mostrato la capacità delle maggiori confederazioni di reagire a condizioni particolarmente difficili con una decisione e un'unità che sembravano improbabili a molti.

L'impatto che l'intesa saprà esercitare sul futuro delle nostre relazioni industriali è legato alle variabili appena ricordate. Sarà misurato anzitutto sul piano dell'effettività⁽²⁷⁾, cioè della capacità degli attori ai vari

⁽²⁶⁾ *Ibidem.*

⁽²⁷⁾ Il principio di effettività è stato più volte invocato per supplire alla mancanza di indicazioni legislative circa l'efficacia giuridica dei contratti collettivi: da ultimo A. PANDOLFO, A. CONSOLINI, *Applicazione del ccnl come condotta antisindacale*, in *DPL*, 2011, 422, 1279 ss., in riferimento al contratto collettivo separato dei metalmeccanici del 2009 per sostenere che questo contratto deve ritenersi sostitutivo del precedente (unitario) del 2008. L'efficacia "persuasiva" dell'accordo del 28 giugno sulle dinamiche contrattuali è affermata anche da M. MAGNANI, in *28 giugno 2011:*

livelli di sostenere coerentemente l'applicazione e di estenderla alle diverse situazioni contrattuali italiane.

Gli eventi successivi agli accordi del 2009 e del 2011 hanno fornito indicazioni diverse in ordine all'applicazione delle intese. I rinnovi dei contratti nazionali di categoria si sono susseguiti con regolarità (maggiore che in passato) senza grandi conflitti, e sono stati firmati unitariamente dai sindacati con le due eccezioni del contratto dei metalmeccanici e del commercio.

I nuovi contratti presentano variazioni dei contenuti economici, soprattutto nella loro costruzione e destinazione nel tempo, ma non tali da stravolgere le linee guida dell'accordo del 2009. In tal modo al contratto nazionale è stato riconfermato il ruolo di strumento centrale del sistema per la tutela del potere d'acquisto e per la definizione delle regole base comuni, valide per tutta la categoria. Non hanno avuto invece seguito finora i propositi indicati nello stesso accordo del 2009 di sfoltire il numero pletorico dei contratti e di alleggerirne i contenuti per lasciare spazio alla contrattazione decentrata.

Lo sviluppo del livello contrattuale decentrato, specie aziendale, perseguito come obiettivo principale dalle parti sindacali, specie da Cisl e Uil, ha dovuto fare i conti con l'imperversare della crisi economica che ha ridotto i margini economici delle aziende per accordi "acquisitivi" e ha impegnato le parti soprattutto nella difficile gestione di processi di ristrutturazione e nella definizione di "accordi in deroga" del contratto nazionale, spesso implicanti modifiche peggiorative rispetto alle condizioni di lavoro previgenti.

Le polemiche e le controversie giuridiche hanno avuto come epicentro le iniziative della Fiat, con i vari accordi in deroga di Pomigliano e di Mirafiori, contestati dalla Fiom; ma, com'era prevedibile, hanno investito l'intero equilibrio del sistema definito nel 2009 e dello stesso contratto nazionale.

La vertenzialità giudiziaria su queste vicende è senza precedenti nella storia delle nostre relazioni industriali, finora sottratte quasi completamente a interventi della magistratura. I giudizi provocati ad iniziativa del sindacato Fiom hanno sollevato questioni di carattere generale circa l'efficacia dei contratti collettivi che erano finora rimaste fuori dall'orizzonte pratico del nostro sistema se non del tutto teorico.

Le implicazioni si sono manifestate in tutta la loro criticità in quanto le decisioni finora intervenute hanno palesato divergenze di fondo su tutti

come cambiano le relazioni industriali italiane? Opinioni a confronto, che segue in q. Fascicolo.

gli aspetti del tema, ponendo così una pesante ipoteca sui fragili equilibri raggiunti con gli accordi interconfederali.

L'incertezza giuridica resa evidente dalle sentenze sul caso Fiat ha motivato le sollecitazioni provenienti da più parti al legislatore ad intervenire in materia. In un primo momento tali sollecitazioni sono rimaste inascoltate dal governo, che ha più volte ribadito la volontà di non prendere l'iniziativa se non su richiesta espressa dalle parti sociali. Tale orientamento è bruscamente cambiato a seguito dell'emergenza finanziaria che ha costretto l'esecutivo alla manovra d'urgenza contenuta nel decreto n. 138 del 13 agosto 2011. Non posso qui esaminare il contenuto del decreto che è stato approvato mentre questo scritto era già in bozze, ed è all'esame del Parlamento.

Mi limito ad alcuni cenni sull'articolo 8, intitolato *Sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità*, che riveste una vera e propria rilevanza di sistema.

Il sostegno legislativo si rivolge alla contrattazione di secondo livello, aziendale, ma anche territoriale; e già questa è una novità. Nel comma 1 dell'articolo il sostegno si sostanzia nella attribuzione agli accordi collettivi di tale livello di efficacia generale nei confronti di tutti i lavoratori interessati; ciò a condizione che gli accordi siano conclusi da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero dalle loro rappresentanze operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti (nella versione del testo presentata all'aula del Senato sono state aggiunte anche le associazioni rappresentative «sul piano territoriale»).

Questo primo comma dell'articolo 8 introduce nel sistema una innovazione di grandissimo rilievo, che risolve una questione, quella dell'efficacia generale dei contratti collettivi, su cui si sono affaticate da decenni dottrina e giurisprudenza.

Anche in passato l'attenzione dei giuristi e interventi specifici del legislatore si sono diretti soprattutto a sostenere l'efficacia generale dei contratti aziendali; perché l'ostacolo dell'articolo 39 Cost. è stato ritenuto più facilmente aggirabile per questi contratti che non per quelli di categoria. Ma gli argomenti utilizzati per giustificare l'efficacia *erga omnes* dei contratti aziendali non sono estendibili ai contratti territoriali che pure sono considerati al comma 1⁽²⁸⁾. Si apre dunque qui un dubbio di costituzionalità, di cui non è chiaro se il legislatore sia stato consapevole o non abbia voluto tener conto.

⁽²⁸⁾ Rimando per le motivazioni alla larghissima letteratura in proposito: da ultimo F. LUNARDON, *op. cit.*

L'articolo 8, comma 1, si riferisce a intese «finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività».

Si tratta di una elencazione di obiettivi che rinvia a contenuti propri della contrattazione decentrata, compresi, ma non solo, gli accordi in deroga («specifiche intese» è il termine usato dall'accordo 28 giugno 2011 per indicare tali accordi).

L'elenco è così generico da ricomprendere pressoché qualunque contenuto contrattuale, e quindi risulta di scarso rilievo definitorio. Se così non fosse bisognerebbe ritenere che accordi non finalizzati agli obiettivi indicati resterebbero privi di efficacia generale e operanti secondo le tradizionali regole privatistiche. Ma mi sembra una conclusione poco plausibile, anche in un contesto legislativo così confuso come l'attuale.

Probabilmente – ma il dubbio è d'obbligo – l'indicazione di questi obiettivi ha il valore di generica premessa rispetto ai contenuti più pregnanti del comma 2, dove si indicano le materie che la contrattazione di prossimità può regolare, anche in deroga alle norme di legge. Ritengo che sia una premessa generica perché non mi sembra, neppure qui, possibile attribuirvi il valore di condizione necessaria per riconoscere ai contratti in questione il potere di regolare le materie di cui al comma 2.

Secondo l'articolo 8, comma 1, i soggetti abilitati a stipulare gli accordi in questione sono di due tipi. Il primo agente negoziale è indicato con la formula tradizionale «associazione di lavoratori comparativamente più rappresentative». Ma la norma riferisce la misura di tale rappresentatività non solo alla dimensione nazionale, finora utilizzata dalla normativa in materia, ma anche alla dimensione territoriale. La introduzione di questo nuovo criterio di misura ⁽²⁹⁾ implica un cambiamento radicale del senso della rappresentatività. La dimensione nazionale è stata tradizionalmente richiesta per individuare soggetti sindacali in grado di esprimere nelle loro scelte interessi dell'intera comunità nazionale, secondo l'orientamento generalista tendenzialmente proprio del nostro sindacalismo.

Il riferimento a una rappresentatività territoriale, sollecitata in particolare dalla Lega Nord, sembra ricollegarsi alla ispirazione federalista che

⁽²⁹⁾ Un precedente (l'unico) è costituito dall'art. 7, comma 2, del c.d. collegato lavoro (l. n. 183/2010), peraltro di portata circoscritta in quanto la rappresentatività territoriale è qui rilevante limitatamente alla contrattazione in materia di orario di lavoro dei marittimi.

dovrebbe così estendersi dall'ambito delle politiche e delle amministrazioni pubbliche a quello delle relazioni industriali. Ma, a prescindere dalle incertezze e dalle controversie tuttora esistenti circa il senso del nostro federalismo, le soluzioni ricercate in ordine alla sua accezione istituzionale non sono trasferibili meccanicamente nel sistema contrattuale: tanto meno secondo indicazioni generiche come quelle dell'articolo 8, comma 1.

Il federalismo istituzionale presuppone una definizione condivisa nell'intero ordinamento circa gli ambiti, i poteri e gli obblighi delle diverse autonomie territoriali, salvo adottarne una versione separatista estranea alla nostra Costituzione.

Il riferimento dell'articolo 8 alla rappresentatività territoriale, invece è del tutto indeterminato e privo di criteri orientativi, per cui questa rappresentatività può essere espressione di ambiti territoriali variabili, anche molto circoscritti (provincia, comune, oppure ambiti più ristretti), senza nessun ancoraggio a dimensioni significative alla stregua di parametri riconoscibili e accettati. Il che presenta il rischio di una frammentazione arbitraria del sistema delle relazioni industriali e può legittimare il potere negoziale di organizzazioni portatrici di interessi particolaristici e micro corporativi.

Proprio per evitare tale rischio anche la legittimazione degli agenti negoziali a livello aziendale è stata tradizionalmente ancorata nel nostro ordinamento al loro legame, variamente configurato, con soggetti rappresentativi esterni (di carattere nazionale).

Il legame con le organizzazioni sindacali esterne all'azienda (nazionali o territoriali) è confermato dall'articolo 8, comma 1, per quanto riguarda il secondo tipo di agenti negoziali abilitati a concludere gli accordi in questione, cioè le rappresentanze sindacali operanti in azienda.

È peraltro da notare che la rappresentatività attribuita dalla norma alle associazioni sindacali non è qualificata dalle condizioni previste dall'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 (soglia minima del 5% calcolata su iscritti e voti delle associazioni e certificazione degli iscritti). Infatti il richiamo all'accordo del 2011 è operato solo con riferimento alle rappresentanze sindacali operanti in azienda e non con valore generale tale da potersi riferire anche alla rappresentatività dei sindacati esterni. È una sfasatura interna la norma, non facilmente correggibile in via interpretativa; anche se è poco giustificabile in rapporto al senso complessivo dell'intervento legislativo che ha voluto valorizzare l'accordo interconfederale, sia pure *in extremis* (il riferimento a tale accordo non compariva nel decreto n. 138 ed è stato inserito nel testo presentato in aula al Senato).

La valutazione della maggiore rappresentatività dei sindacati nazionali resta dunque affidata ai parametri tradizionali. L'accertamento della rappresentatività "territoriale" dipenderà dalla dimensione di volta in volta assunta dal territorio di riferimento. Se si considerano le dimensioni territoriali fin qui usate a fini istituzionali e contrattuali, in particolare le province ⁽³⁰⁾, la posizione dei sindacati aderenti alle maggiori confederazioni storiche potrebbe non essere alterata, in quanto esse possano dimostrare la loro maggiore rappresentatività comparativa anche in tali ambiti territoriali.

Per quanto riguarda il secondo agente negoziale indicato all'articolo 8, «rappresentanze sindacali operanti in azienda», la formula si può riferire sia alle RSU che alle RSA. Entrambe hanno competenze negoziali anche secondo l'accordo del 28 giugno 2011 che in questo innova sulle precedenti intese confederali, a cominciare da quella del 1993.

L'articolo 8, comma 1, nel riconoscere la capacità negoziale di queste rappresentanze aziendali precisa che essa va esercitata secondo le regole di legge e dagli accordi interconfederali vigenti, compreso quello del 28 giugno 2011. L'accordo del 2011 indica due procedure diverse (si veda *supra*) per la conclusione di accordi aziendali destinati ad avere efficacia generale. Il rinvio dell'articolo 8 a questo accordo come fonte regolatrice delle procedure negoziali implica che tali procedure devono essere rispettate in ogni caso di contrattazione, non solo in aziende rientranti nell'ambito di applicazione dell'accordo (quelle dell'industria) ma anche in imprese di altri settori. Per questo aspetto si realizza così l'estensione delle regole definite fra i contraenti del settore industriale a tutto il sistema di relazioni industriali, sancendo per legge una tendenza solo in parte affermata di fatto nei decenni passati.

Nel testo presentato in aula l'articolo 8, comma 1, specifica che le intese in questione devono essere sottoscritte «sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali». È dubbio quale sia il valore di tale indicazione, dato che il principio maggioritario è già contenuto nell'accordo del 2011, con puntuali specificazioni ai paragrafi 4 e 5 (vedi *supra*). Il fatto che tale criterio sia riferito dalla legge «alle predette rappresentanze aziendali», potrebbe essere inteso come una (implicita) esclusione del possibile uso del referendum. Ma una simile ipotesi non sembra accettabile, perché contrasterebbe con il

⁽³⁰⁾ Il livello provinciale è usato per la contrattazione di varie categorie e per definire l'ambito di istituzioni riguardanti la gestione del mercato del lavoro e la composizione delle controversie (commissioni di conciliazione, di arbitrato e di certificazione).

rinvio dello stesso articolo 8 all'accordo del 2011, e lo vanificherebbe, introducendo un'altra aporia nel testo.

Il comma 2 dell'articolo 8 attribuisce alle specifiche intese indicate al comma 1 il potere di regolare materie inerenti all'organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento: «a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie; b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale; c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; d) alla disciplina dell'orario di lavoro; e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento».

Come si vede l'elenco è ampio ed eterogeneo; anzi l'indicazione «disciplina del rapporto di lavoro» è comprensiva dell'intero settore centrale del diritto del lavoro, quello riguardante le regole del rapporto individuale.

Non è la prima volta che il legislatore delega alla contrattazione poteri di deregolazione /flessibilizzazione di norme di legge. Questa tecnica è stata utilizzata da tempo per introdurre elementi di flessibilità negoziata in singoli aspetti della regolazione del rapporto di lavoro ritenuti rilevanti per un migliore funzionamento del mercato del lavoro (contratti a termine, lavoro intermediato, orario di lavoro, assunzioni nominative, ecc.).

In questi precedenti peraltro i poteri di flessibilità negoziata sono stati sempre contenuti entro limiti più o meno ampi definiti dallo stesso legislatore, in conformità con l'idea che quelli conferiti alla contrattazione collettiva sono poteri "delegati". Qui, viceversa, la delega alla contrattazione è senza limiti e senza criteri direttivi pur riguardando anche materie fondamentali dell'ordinamento, vere e proprie norme di sistema, a cominciare da molte di quelle contenute nello Statuto dei lavoratori.

Si tratta dunque di una innovazione senza precedenti, anche se annunciata in passato dal governo con una bozza di Statuto dei lavori, peral-

tro con la dichiarata intenzione di definirla previa consultazione con le parti sociali.

Non sorprendono quindi le riserve rivolte alla norma da varie parti, anche da commentatori non contrari a valorizzare la contrattazione decentrata. Le riserve riguardano sia l'ampiezza dei poteri attribuiti a tale contrattazione sia il fatto che tali poteri non sono riferiti alla contrattazione nazionale, com'è stato nelle versioni originarie di flessibilità negoziata, ma a intese aziendali e territoriali, concluse anche da soggetti aziendali o da rappresentanti territoriali, con i rischi sopra richiamati.

Di conseguenza le modifiche alle norme di legge potrebbero essere decise non da soggetti che per la loro dimensione nazionale sono in grado di operare un bilanciamento degli interessi e dei valori in gioco sulla base di valutazioni generali, come si conviene alle materie in questione, ma da organismi locali o aziendali, che possono essere indotti a decidere secondo valutazioni particolaristiche.

La scelta del legislatore apre la strada a una frammentazione senza criteri dalla disciplina dei rapporti di lavoro, che può portare ad avere regole diverse in aziende operanti fianco a fianco e in territori contigui⁽³¹⁾.

Il carattere del tutto indifferenziato della delega alla contrattazione contenuta nel testo del decreto legge n. 138 è stato temperato nel corso del dibattito, con l'aggiunta del comma 2-*bis* ove si precisa che anche nella contrattazione in deroga restano fermi il rispetto della Costituzione e i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro.

Si tratta di una precisazione diretta a prevenire possibili obiezioni di legittimità anche costituzionali e che riecheggia in parte la modifica introdotta dal parlamento nella versione finale del c.d. collegato lavoro (legge n. 183/2010, articolo 31, comma 8), dopo il richiamo del presidente della Repubblica, per definire i limiti da rispettarsi dal lodo arbitrale, ancorché configurato come arbitrato di equità.

Il comma 3 dell'articolo 8 attribuisce efficacia generale (anche) alle disposizioni contenute in contratti collettivi aziendali vigenti, sottoscritti prima dell'accordo 28 giugno 2011.

⁽³¹⁾ Non è mancato il tentativo di interpretare restrittivamente la portata del decreto 138, nel senso che essa non implicherebbe il potere degli accordi di derogare ma solo di integrare le norme di legge in questione. Una simile tesi è difficilmente sostenibile a fronte della indicazione ampia della norma sul potere di regolazione degli accordi; ed è ora smentita dal testo arrivato in aula al Senato, ove al comma 2 *bis* si precisa che le intese in questione operano «anche in deroga alle disposizioni di legge».

Il riferimento alla data della stipula, come la condizione che l'accordo sia stato approvato con votazione a maggioranza dai lavoratori, è tale da ricomprendere molti accordi aziendali conclusi prima del 28 giugno, compresi quelli Fiat oggetto delle controversie sopra ricordate. In tal modo il legislatore ha sancito quella sanatoria retroattiva di tali accordi che le parti sociali non hanno voluto né avrebbero potuto concordare.

Anche questa norma non mancherà di sollevare dubbi; ad es. riguardanti l'ambito della sanatoria. L'attribuzione di efficacia generale agli accordi non dovrebbe comportare la sanatoria di eventuali vizi delle intese: si pensi alle controversie circa la qualificazione della *newco* di Pomigliano come trasferimento d'azienda e alle conseguenze in ordine ai rapporti di lavoro trasferiti.

Per altro verso la condizione richiesta dal comma 3 dell'approvazione per referendum dell'accordo destinato ad avere efficacia generale è diversa da quelle stabilite al comma 1, perché la procedura dell'accordo 2011 non richiede il referendum come condizione necessaria per l'efficacia delle intese.

Ancora una volta si è di fronte a una sfasatura normativa, non facilmente giustificabile.

L'accordo 28 giugno 2011 e oltre – Riassunto. *L'A. affronta i punti salienti dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 evidenziandone il "merito" di avere rotto, almeno in principio, la situazione di anomia che negli anni ha caratterizzato le relazioni industriali italiane, facendone un caso unico in Europa. L'analisi muove dalle considerazioni degli assetti disegnati dal Patto sociale del 1993 e si sofferma sugli aspetti importanti della recente intesa riguardo ai criteri di misurazione e alla certificazione della rappresentatività sindacale agli effetti della contrattazione nazionale di categoria e all'indicazione secondo cui la contrattazione aziendale si esercita nelle materie delegate dal contratto nazionale (oltre che dalla legge). Particolare attenzione è dedicata alla novità sulla esigibilità dei contratti aziendali: le clausole di tregua sindacale inserite in tali contratti hanno effetto vincolante per le RSU e per le associazioni sindacali firmatarie dell'accordo. A fronte di queste premesse, l'A. analizza i contenuti dell'accordo Fiat riguardante lo stabilimento di Pomigliano, dove si sono stabilite sanzioni nel caso di scioperi e di comportamenti lesivi degli impegni assunti dalle parti e rispetto al quale si sono appuntate le maggiori critiche da parte dei giuristi, compresi quelli non ostili all'accordo. Rispetto al problema dell'efficacia dei contratti collettivi l'A., invece, sottolinea le criticità di un tema irrisolto nel nostro ordinamento sindacale e divenuto più critico in presenza di divergenze fra le maggiori confederazioni. L'analisi si sofferma dettagliatamente anche su un altro punto controverso: la possibilità che i contratti aziendali definiscano intese modificative delle regole contenute nei contratti nazionali. La regola così stabilita dall'intesa del 28 giugno completa in modo simmetrico quella sul principio di delega presente, con varianti, in gran parte dei Paesi europei e che serve a controllare in generale l'ambito delle materie negoziabili, a livello aziendale. L'A. così coglie una relazione tra*

l'impatto che l'intesa saprà esercitare sul futuro delle relazioni industriali e il piano dell'effettività, cioè della capacità degli attori ai vari livelli di sostenere coerentemente l'applicazione e di estenderla alle diverse situazioni contrattuali italiane. Infine è presentato un breve commento dell'art. 8 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, di sostegno alla c.d. contrattazione collettiva di prossimità.

The Italian Interconfederal Agreement of 28 June 2011 and future developments (Article in Italian) – Summary.

This paper examines the Interconfederal Agreement concluded in Italy on 28 June 2011, arguing that it is worthy of attention in that it attempts – at least at a theoretical level – to make up for the lack of social norms that has characterized the Italian system of industrial relations over the years, making Italy a unique case in Europe. The starting point of the analysis is the new legal framework resulting from the Social Pact of 1993, with a focus also on the criteria of certification and evaluation of trade union representativeness set forth in the recent agreement, the impact of industry-wide bargaining, and the assumption that plant-level bargaining should be carried out in accordance with industry-wide agreements, not just in compliance with national laws. Special attention is devoted to amendments enhancing the enforceability of company agreements which set forth measures for industrial peace, as they are binding on the contracting parties, i.e. the unitary representative bodies (RSU) and trade unions. On the basis of these considerations, this paper analyses the terms of the FIAT agreement implemented at the Pomigliano D'Arco production facility, as certain sanctions – laid down to prevent industrial action and any action affecting the commitment of the parties – have been criticised by a number of legal scholars, including some who had previously argued in favour of the agreement. The author goes on to discuss the effectiveness of collective agreements, which is an unresolved issue in Italian Trade Union Law, that is particularly significant in the event of disagreement among the main employees' organizations. The paper also considers another controversial matter, that is the possibility to amend provisions set forth in industry-wide agreements by means of company agreements. As a result, the Agreement of 28 June fills the legal void on the principle of delegation, pertaining in most European countries, and which is aimed at dealing with matters that can be negotiated at company level. The paper goes on with to analyse the impact of this legislative measure on the national system of industrial relations and an assessment of its feasibility, which is related to the capacity of the social actors at different levels to support its implementation by adopting separate contractual arrangements. In conclusion, the author provides some remarks on the effects of Art. 8 included in Decree No. 138 of 13 August 2011 on measures to promote collective bargaining and the effectiveness of agreements.