

# Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da  
**MARCO BIAGI**

## *In questo numero*

### **RICERCHE**

*La IV Rivoluzione industriale tra trasformazioni del lavoro,  
tendenze della contrattazione collettiva, nuove esigenze di tutela*

### **RICERCHE**

*Problemi e prospettive in materia di licenziamenti, trasferimento di ramo di  
azienda, cambio di appalto*

### **RELAZIONI INDUSTRIALI E RISORSE UMANE**

*Recenti sviluppi delle relazioni industriali in Italia*

### **GIURISPRUDENZA ITALIANA**

*Applicabilità della responsabilità solidale alla subfornitura  
Tentativo obbligatorio di conciliazione per i contratti certificati  
Rapporto di lavoro del personale a bordo di aeromobili  
Qualificazione e controllo giudiziale del recesso economico*

### **LEGISLAZIONE, PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE**

*Industria 4.0, contrattazione aziendale e lavoro  
Gli incentivi economici al salario variabile*

### **OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA E POLITICHE COMUNITARIE DEL LAVORO**

*Rinvio dinamico al contratto collettivo*

### **OSSERVATORIO INTERNAZIONALE E COMPARATO**

*Brasile - Uberlabour: l'organizzazione "uberiana" del lavoro*

**N. 2/XXVIII - 2018**

# DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Rivista fondata da Luciano Spagnuolo Vigorita e già diretta da Marco Biagi

## DIREZIONE

Tiziano Treu, Mariella Magnani, Michele Tiraboschi (*direttore responsabile*)

## COMITATO SCIENTIFICO

Gian Guido Balandi, Francesco Basenghi, Mario Biagioli, Andrea Bollani, Roberta Bortone, Alessandro Boscati, Umberto Carabelli, Bruno Caruso, Laura Castelvetti, Giuliano Cazzola, Gian Primo Cella, Maurizio Del Conte, Riccardo Del Punta, Carlo Dell'Aringa, Raffaele De Luca Tamajo, Pietro Ichino, Vito Sandro Leccese, Fiorella Lunardon, Arturo Maresca, Luigi Mariucci, Oronzo Mazzotta, Luigi Montuschi, Gaetano Natullo, Luca Nogler, Angelo Pandolfo, Roberto Pedersini, Marcello Pedrazzoli, Giuseppe Pellacani, Adalberto Perulli, Giampiero Proia, Mario Ricciardi, Mario Rusciano, Giuseppe Santoro-Passarelli, Franco Scarpelli, Paolo Sestito, Luciano Spagnuolo Vigorita, Patrizia Tullini, Armando Tursi, Pier Antonio Varesi, Gaetano Zilio Grandi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli.

## COMITATO EDITORIALE INTERNAZIONALE

Antonio Baylos Grau (*Castilla la Mancha*), Janice Bellace (*Pennsylvania*), Jesús Cruz Villalón (*Siviglia*), Simon Deakin (*Cambridge*), Anthony Forsyth (*Melbourne*), Julio Grisolia (*Buenos Aires*), Thomas Haipeter (*Duisburg*), Patrice Jalette (*Montreal*), José João Abrantes (*Lisbona*), Maarten Keune (*Amsterdam*), Csilla Kolonnay Lehoczky (*Budapest*), Lourdes Mella Méndez (*Santiago de Compostela*), Antonio Ojeda Avilés (*Siviglia*), Shinya Ouchi (*Tokyo*), Miguel Rodríguez-Pinero y Bravo-Ferrer (*Madrid*), Juan Raso Delgue (*Montevideo*), Jacques Rojot (*Parigi*), Malcolm Sargeant (*Londra*), Manfred Weiss (*Francoforte*).

## REDAZIONE

Paolo Tomassetti (*redattore capo*), Luca Calcaterra, Guido Canavesi, Lilli Viviana Casano, Matteo Corti, Emanuele Dagnino, Francesca De Michiel, Maria Del Frate, Michele Faioli, Marco Ferraresi (*coordinatore Osservatorio giurisprudenza italiana, coordinatore Pavia*), Cristina Inversi, Giuseppe Ludovico, Laura Magni (*coordinatore Modena*), Pietro Manzella (*revisore linguistico*), Marco Marzani, Emmanuele Massagli, Giuseppe Mautone, Mariagrazia Militello, Michele Murgo, Giovanni Battista Panizza, Veronica Papa, Flavia Pasquini, Pierluigi Rausei, Raffaello Santagata, Silvia Spattini, Michele Squeglia.

## COMITATO DEI REVISORI

Francesco Basenghi, Vincenzo Bavaro, Stefano Bellomo, Mario Biagioli, Marina Brollo, Bruno Caruso, Maurizio Del Conte, Riccardo Del Punta, Carlo Dell'Aringa, Vincenzo Ferrante, Luigi Fiorillo, Donata Gottardi, Stefano Giubboni, Pietro Ichino, Vito Sandro Leccese, Fiorella Lunardon, Arturo Maresca, Oronzo Mazzotta, Luca Nogler, Marco Novella, Antonella Occhino, Pasquale Passalacqua, Marcello Pedrazzoli, Adalberto Perulli, Giampiero Proia, Giuseppe Santoro-Passarelli, Patrizia Tullini, Armando Tursi, Antonio Vallebona, Pier Antonio Varesi, Gaetano Zilio Grandi, Carlo Zoli, Antonello Zoppoli, Lorenzo Zoppoli.

ADAPT – Centro Studi Internazionali e Comparati del Dipartimento di Economia Marco Biagi Diritto Economia Ambiente Lavoro – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy) – Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: [dri@unimore.it](mailto:dri@unimore.it)

Dipartimento di Studi Giuridici – Università degli Studi di Pavia  
Corso Strada Nuova, 65 – 27100 Pavia (Italy) – Tel. +39 0382 984013; Fax +39 0382 27202.  
Indirizzo e-mail: [dri@unipr.it](mailto:dri@unipr.it)

*Diritto delle Relazioni Industriali* si impegna a procedere alla selezione qualitativa dei materiali pubblicati sulla base di un metodo di valutazione formalizzata e anonima di cui è responsabile il Comitato dei revisori. Tale sistema di valutazione è coordinato dalla direzione che si avvale anche del Comitato scientifico e del Comitato editoriale internazionale.

Amministrazione: Casa editrice Dott. A. GIUFFRÈ EDITORE S.p.A.,  
via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 02/38.089.200 - fax 02/38089432  
Internet: <http://www.giuffre.it> - e-mail: [vendite@giuffre.it](mailto:vendite@giuffre.it)

## Pubblicità:

Dott. A. GIUFFRÈ EDITORE S.p.A. - Servizio Pubblicità, via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 02/38.089.335 - fax 02/38089426  
e-mail: [periodici@giuffre.it](mailto:periodici@giuffre.it)

## CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2018

Unione europea	€ 130,00
Paesi extra Unione europea	€ 195,00
Prezzo di un singolo numero (Extra U.E. € 49,00)	€ 33,00

Sconto 10% per i soci AISRI - soci ADAPT - abbonati Bollettino ADAPT - soci AIDP - soci GDP

## RIVISTA ON-LINE ALL'INTERNO DI "BIBLIOTECA RIVISTE" DAL 1991

U.E.	abbonato € 34,00*	non abbonato € 103,00*
------	-------------------	------------------------

\*IVA esclusa

La rivista on-line riproduce, in pdf, i contenuti di ogni fascicolo dall'anno indicato fino all'ultimo numero in pubblicazione.

La sottoscrizione dell'abbonamento "abbonato" alla rivista cartacea garantisce un accesso al contenuto dal 1 gennaio 2018, o da qualunque data successiva di sottoscrizione, fino al 31 dicembre 2018.

La sottoscrizione dell'abbonamento "non abbonato" alla rivista cartacea garantisce un accesso di 365 giorni dalla data di sottoscrizione.

In seguito alla sottoscrizione sarà inviata all'abbonato una password di accesso.

Il sistema on-line Biblioteca Riviste permette la consultazione dei fascicoli attraverso ricerche:

- full text
- per estremi di pubblicazione (numero e anno fascicolo)
- per data

In caso di sottoscrizione contemporanea alle due riviste cartacee qui di seguito indicate **sconto 10% sulla quota di abbonamento:**

	Unione europea	Paesi extra Unione europea
<i>Diritto delle Relazioni Industriali</i>	€ 130,00	€ 195,00
<i>Rivista Italiana di Diritto del Lavoro</i>	€ 160,00	€ 240,00

L'abbonamento alla rivista cartacea decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi direttamente all'Editore:

- con versamento sul **c.c.p. 721209**, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;
- **a ricevimento fattura** (riservata ad enti e società);
- acquisto on-line tramite sito "shop.giuffre.it";
- oppure tramite gli **Agenti Giuffrè** a ciò autorizzati (cfr. pagine gialle).

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo.

Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso la "Dott. A. Giuffrè Editore SpA" - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano.

*I contributi pubblicati in questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre, proprie pubblicazioni, in qualunque forma*

Registrazione presso il Tribunale di Milano al n. 1 del 4 gennaio 1991

R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982)

Direttore responsabile: MICHELE TIRABOSCHI



Rivista associata all'Unione della Stampa Periodica Italiana

Pubblicità inferiore al 45%

Stampato da Galli Edizioni S.r.l. - Varese

*La IV Rivoluzione industriale  
tra trasformazioni del lavoro,  
tendenze della contrattazione collettiva,  
nuove esigenze di tutela*

**La contrattazione collettiva in Europa**

*Tiziano Treu*

*Sommario:* **1.** La contrattazione collettiva in Europa: ruolo storico e segnali di crisi. – **2.** Le diverse tendenze della sindacalizzazione e della copertura contrattuale. – **3.** L’incidenza della crisi sulla concertazione di vertice. – **4.** Le pressioni del decentramento sulla contrattazione di categoria. – **5.** Le clausole di deroga e di apertura: una reazione all’interno del sistema contrattuale. – **6.** Innovazioni recenti nelle relazioni industriali italiane. – **7.** L’evoluzione del quadro giuridico della contrattazione collettiva. – **8.** Strumenti giuridici di favore per il decentramento contrattuale. – **9.** Il superamento del principio del favore. – **10.** Gli interventi del legislatore sull’assetto contrattuale in Spagna e in Francia. – **11.** Le diverse normative italiane: l’articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015. – **11.1.** *Segue:* gli incentivi alla contrattazione dei premi di risultato e del welfare. – **12.** Interventi di segno diverso nella contrattazione nazionale. – **13.** Le regole sulla rappresentatività dei sindacati e delle associazioni datoriali a livello nazionale. – **14.** Regole sulla legittimazione a negoziare in azienda. – **15.** Lo statuto giuridico europeo della contrattazione collettiva e dello sciopero. – **16.** I condizionamenti delle politiche europee sulle dinamiche contrattuali. – **17.** Diverse reazioni dei sistemi di relazioni industriali. – **18.** La resilienza fragile del sistema italiano. – **19.** Ipotesi di legislazione sindacale. – **20.** La contrattazione collettiva e il modello sociale europeo: incerte prospettive.

**1. La contrattazione collettiva in Europa: ruolo storico e segnali di crisi**

La contrattazione collettiva è stata soprattutto in Europa lo strumento principale di regolazione dei rapporti di lavoro per oltre un secolo. È

---

\* *Professore emerito di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.*

stata anche il centro del sistema pluralistico di relazioni industriali sviluppatosi nella società industriale moderna e un tratto caratterizzante dei modelli sociali propri del c.d. “capitalismo organizzato” (secondo la nota categorizzazione proposta anzitutto da Hall e Soskice) <sup>(1)</sup>.

Si è sviluppata per impulso soprattutto dei sindacati industriali, assumendo configurazioni e contenuti diversi giusta il principio di libertà e autonomia sindacale. Ma l'importanza sociale ed economica della contrattazione e in generale delle relazioni industriali ha motivato un intervento significativo dello Stato, nei riguardi delle dinamiche collettive. Tale intervento ha operato sia con strumenti diretti di regolazione e di sostegno, sia indirettamente con iniziative di mediazione e controllo dei conflitti, con pratiche concertative e con le politiche pubbliche riguardanti il mercato del lavoro e il sistema produttivo.

L'intensità e la direzione degli interventi sono stati diversi nei diversi Paesi e nelle varie epoche. Nei Paesi democratici l'orientamento dei poteri pubblici è stato di sostegno allo sviluppo della contrattazione con una disciplina di quadro più o meno completa, relativa alle procedure e agli effetti dei contratti e al controllo del conflitto. Nell'esperienza italiana il legislatore dello Statuto dei lavoratori (1970) ha sostenuto i diritti e l'azione sindacale specie a livello di impresa, ma si è astenuto dal regolare gli elementi principali del sistema, rappresentatività sindacale, forme ed effetti del contratto, manifestazioni del conflitto collettivo. Di conseguenza le relazioni industriali italiane nel settore privato sono venute a configurare un modello di pluralismo a bassa utilizzazione, governato essenzialmente da regole-quadro autonomamente definite dalle parti sociali <sup>(2)</sup>.

Il modello di contrattazione collettiva e di relazioni industriali affermatosi del Novecento è stato sottoposto negli ultimi anni a forti tensioni, manifestando aspetti di crescente criticità. È comune il riconoscimento che questa crisi del sistema contrattuale è motivata da fattori strutturali diversi, *in primis* a processi tecnologici di rilevanza senza precedenti e

---

<sup>(1)</sup> P.A. HALL, D. SOSKICE (a cura di), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Competitive Advantage*, Oxford University Press, 2001, e già D. SOSKICE, *Perché variano i tassi di disoccupazione: economia e istituzioni nei paesi industriali avanzati*, in *SM*, 1989, n. 27.

<sup>(2)</sup> G.P. CELLA, T. TREU, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Il Mulino, 2009, spec. 33 ss.

all'allargarsi del campo di gioco oltre i confini nazionali dove la contrattazione è nata <sup>(3)</sup>.

La pressione dei mercati mondiali, combinata con le innovazioni tecnologiche, ha indotto profonde modifiche nell'organizzazione del lavoro diversificando quella compagine sociale omogenea espressa dalla classe operaia industriale che è stata la base dell'azione sindacale e della contrattazione del secolo scorso. Le medesime forze hanno contribuito a scomporre le strutture delle imprese alterando la principale controparte storica del sindacalismo.

Tali processi di diversificazione e scomposizione hanno riguardato non solo le basi materiali del potere sindacale, ma i valori, le identità, gli orientamenti culturali e gli stili di vita dei lavoratori da rappresentare moltiplicando le diversità di interessi e di aspettative. Queste tendenze sono state alimentate da fenomeni più generali, diffusi nella società terziarizzata, in particolare dall'affermarsi di tendenze culturali individualiste <sup>(4)</sup> e, per altro verso, dall'irrompere nel mercato del lavoro di soggetti diversi dal lavoratore maschio adulto, il "votante medio" del sindacato, le donne prima, poi le diverse etnie di immigrati e generazioni di giovani che non hanno mai conosciuto la fabbrica.

---

<sup>(3)</sup> La letteratura è vastissima: cfr. con posizioni diverse C. CROUCH, *Il declino delle relazioni industriali nell'odierno capitalismo*, in *SM*, 2012, n. 94; G.P. CELLA, *Difficoltà crescenti per le relazioni industriali italiane ed europee*, *ivi*; G. BAGLIONI, *L'accerchiamento. Perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, Il Mulino, 2008; L. BACCARO, C. HOWELL, *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune*, in *QRS*, 2012, n. 1, in versione originale, L. BACCARO, C. HOWELL, *A Common Neoliberal Trajectory. The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism*, in *Politics and Society*, 2011, vol. 39, n. 4, 521 ss.; M. CARRIERI, T. TREU, *Introduzione. Le Relazioni industriali italiane ed europee: innovazioni da completare e convergenze da affinare*, in M. CARRIERI, T. TREU (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Il Mulino, 2013, 7 ss.; M. CARRIERI, P. FELTRIN, *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia d'oggi*, Donzelli, 2016.

<sup>(4)</sup> G.P. CELLA, *Il sindacato*, Laterza, 1999, e G.P. CELLA, *Persone finte. Paradossi dell'individualismo e soggetti collettivi*, Il Mulino, 2015; M. CERUTI, T. TREU, *Organizzare l'altruismo. Globalizzazione e welfare*, Laterza, 2010, spec. 6 ss.

## 2. Le diverse tendenze della sindacalizzazione e della copertura contrattuale

L'Impatto di tali fattori sui vari sistemi nazionali è oggetto di accese controversie sia teoriche sia politiche. Sono controversi gli esiti per il futuro delle relazioni industriali, perché le analisi oscillano fra un accentuato pessimismo che preconizza il declino irreversibile del sindacato e valutazioni possibiliste, se non di moderato ottimismo, che invitano a considerare le variabili politico-istituzionali dei vari Paesi da sempre rilevanti e le strategie di risposta delle parti sociali.

In effetti la diversità delle opinioni riguarda anche la possibilità degli Stati nazionali di mantenere una capacità regolatoria dei rapporti sociali resistendo alle pressioni dei mercati internazionali. Secondo alcuni queste pressioni, non contrastate dai poteri pubblici, spingerebbero alla convergenza dei sistemi sociali e del lavoro in direzione neoliberista<sup>(5)</sup>.

Indubbiamente la accresciuta importanza della dimensione internazionale in tutti i rapporti economici e sociali comporta che i sistemi nazionali di relazioni industriali siano sempre più bisognosi di ossigeno sovranazionale. Ma non esclude che gli Stati nazionali mantengano a tutt'oggi un ruolo rilevante, particolarmente nella regolazione e nelle politiche del lavoro. Se ne trae conferma dalla persistente diversità dei vari sistemi nazionali che mantengono tratti differenziati nei principali elementi delle relazioni collettive, legate alle condizioni storiche del loro sviluppo e alle capacità delle forze sociali e delle istituzioni di rispondere alla crisi<sup>(6)</sup>.

È significativo che, sia pure in presenza di un comune trend calante, sia la tenuta associativa delle organizzazioni sindacali sia il tasso di copertura dei contratti collettivi presentano varianti significative che confermano traiettorie differenziate delle relazioni industriali nazionali. Differenze sono rilevabili, insieme con tendenze comuni, anche fra i principali Paesi dell'Unione europea, che pure condividono storie istituzionali e sociali relativamente omogenee. Le ricerche testimoniano che la maggioranza dei Paesi europei ha registrato un calo della sindacalizzazione dai picchi del secolo XIX. Il tasso medio è sceso dal 27% del

---

<sup>(5)</sup> Si veda in particolare il saggio di L. BACCARO, C. HOWELL, *op. cit.*

<sup>(6)</sup> M. CARRIERI, T. TREU, *op. cit.*, 10 ss.; M. CARRIERI, *Un coordinamento bilanciato della contrattazione. Presentazione*, in *QRS*, 2016, n. 1, 69 ss.

2000 al 23,4% del 2008. Fanno parziale eccezione al declino solo i Paesi scandinavi (Finlandia, Svezia, Danimarca) e il Belgio. Il calo della sindacalizzazione riguarda tutto il settore privato, in particolare i servizi, mentre non tocca quasi il pubblico impiego ed è solo in parte bilanciato dalla crescita di iscritti fra i pensionati. Anche Stati a sindacalizzazione medio-alta come Austria, Olanda, Germania e Svizzera hanno registrato un declino costante nella densità sindacale negli ultimi decenni <sup>(7)</sup>.

In Italia il tasso di sindacalizzazione è cresciuto fino a livelli medio-alti, 38,8% nel 1986, per ridursi fino a stabilizzarsi negli anni più recenti (31,8% nel 2014), peraltro con uno spostamento del baricentro sindacale verso il terziario pubblico e privato e verso i pensionati, con un'alta variazione fra la sindacalizzazione nelle grandi aziende (45%) e quella nelle piccole <sup>(8)</sup>.

Il declino della sindacalizzazione e in generale dell'influenza delle organizzazioni sindacali ha influito su tutte le attività collettive e sull'equilibrio delle relazioni industriali, ma è riflesso solo in parte nella diffusione della contrattazione collettiva.

Secondo il rapporto della Commissione europea (*Industrial Relations in Europe 2014, 2015*) il tasso di copertura della contrattazione collettiva è andato declinando negli anni, dal 68% dei lavoratori nel 2002 al 61% nel 2012. Il declino si è accelerato con lo scoppiare della crisi economica ed è particolarmente accentuato in alcuni Paesi dell'est europeo e in quelli che hanno ricevuto assistenza finanziaria dalla Comunità (Grecia, Spagna e Portogallo), per superare le condizioni di crisi e assicurare un riequilibrio di bilancio.

In altri Paesi quali Germania, Italia e Francia, oltre i Paesi nordici, il tasso di copertura della contrattazione ha mostrato di resistere meglio alle crisi e si mantiene a livelli medio-alti (sopra l'80%). È significativo

---

<sup>(7)</sup> Cfr. i dati raccolti in EUROPEAN COMMISSION, *Industrial Relations in Europe 2014, 2015*, e le analisi sulle determinanti degli andamenti nei vari Paesi in M. CARRIERI, P. FELTRIN, *op. cit.*, 15 ss.

<sup>(8)</sup> Cfr. ancora M. CARRIERI, P. FELTRIN, *op. cit.*, 32 ss. Gli AA. rilevano come la performance del sindacato italiano sia relativamente migliore delle medie europee, ma con una netta perdita di iscritti nel settore privato: quasi 2 milioni persi fra il 1981 e il 2011, compensati solo con la tenuta dei pensionati e con la iscrizione di quasi un milione di immigrati, responsabili anche delle performance positive del commercio e delle costruzioni; cfr. anche T. TREU, *Sindacati e Associazioni imprenditoriali: tenuta organizzativa e perdita di ruolo*, in *AREL*, 2013, n. 1, 83 ss.

che tale maggiore tenuta appare riconducibile non solo (o non tanto) alla consistenza organizzativa e alla capacità di mobilitazione dei sindacati nazionali, quanto ai vari strumenti di sostegno pubblico, in particolare alle normative di estensione *erga omnes* dei contratti che sono presenti, sia pure con varianti, nella maggioranza degli Stati membri e che sono rimasti stabili, con poche eccezioni anche negli anni recenti <sup>(9)</sup>. Le riflessioni che seguono intendono discutere i principali problemi e tendenze della contrattazione collettiva nell'Unione europea, con un occhio particolare all'esperienza italiana che conosco meglio.

### 3. L'incidenza della crisi sulla concertazione di vertice

I fattori sopra ricordati di crisi del modello storico di relazioni industriali hanno influito profondamente non solo sulla diffusione della contrattazione, ma in particolare sulla sua struttura. La contrattazione collettiva dei Paesi europei presenta una tendenza generale, pure espressa con modalità e in gradi diversi, verso il decentramento della struttura contrattuale con l'accresciuto rilievo della contrattazione aziendale.

Questa tendenza non ha cambiato solo i rapporti fra i livelli contrattuali, che nella maggior parte dei Paesi europei sono plurimi, ma ha influito sui contenuti e sugli obiettivi degli accordi.

Il cambiamento è stato profondo anzitutto negli accordi contrattuali fra i vertici confederali delle parti, che hanno perso continuità ed efficacia. Ha comportato vuoti e interruzioni nelle politiche di concertazione che nel secolo scorso sono state decisive in molti Paesi europei, sia nel dettare le linee-guida alla contrattazione nazionale sia nell'influenzare le decisioni pubbliche: dalle politiche dei redditi e dalla lotta alla inflazione (specie negli anni Ottanta e Novanta) alle riforme sociali e fiscali e

---

<sup>(9)</sup> EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, segnala la riduzione dei processi legali di estensione dei contratti in alcuni Paesi con il conseguente impatto sulla tenuta della contrattazione. In Italia, pur in assenza di un meccanismo legale di estensione dei contratti, la loro efficacia *ultra partes* è sostenuta da vari provvedimenti amministrativi e dalla giurisprudenza sull'art. 36, che individua i salari sufficienti dovuti secondo la norma costituzionale nei trattamenti di base dei contratti collettivi nazionali. Si veda anche T. SCHULTEN, *The meaning of extension for the stability of collective bargaining in Europe*, ETUI Policy Brief, 2016, n. 4; J. VISSER, *What happened to collective bargaining during the great recession?*, in *IZA Journal of Labor Policy*, 2016, vol. 5, n. 9.

agli stessi orientamenti generali in materia economica. Tutti o quasi i Governi, anche di diversi orientamenti, hanno potuto fare a meno del consenso sindacale senza subire particolari danni. A questa modifica di atteggiamento hanno contribuito fattori strettamente politici, come la diffusione nell'ultimo periodo di Governi di centro o centro-destra nel continente europeo; oltre al segnalato indebolimento delle organizzazioni sindacali<sup>(10)</sup>.

Se la concertazione, espressione degli assetti neocorporativi delle relazioni industriali, ha contribuito in passato a favorire sia la coesione sociale sia più efficienti performance economiche, nel nuovo contesto ha perso valore su entrambi i fronti. È apparsa meno in grado di contribuire alla produttività del sistema, risultando appesantita da mediazioni di vertice troppo "politiche"; ha inoltre contribuito ad accentuare il centralismo delle decisioni e ad allontanare la negoziazione sociale dalle nuove realtà produttive e sociali del XXI secolo. D'altra parte le ristrettezze economiche indotte dalla crisi hanno ridotto le risorse pubbliche disponibili per la distribuzione di benefici economici e normativi utilizzati in passato per favorire il consenso sugli accordi concertativi.

L'esigenza di verifiche e consultazioni fra Governo e parti sociali non è peraltro scomparsa; continua a esprimersi talora in intese informali, specie per fare fronte a emergenze o per affrontare con un maggior grado di consenso sociale questioni di rilevanza generale<sup>(11)</sup>. Semmai i "costosi" contenuti redistributivi delle fasi affluenti del passato non sono ripetibili e appaiono più utili intese leggere che facciano da quadro per politiche di regolazione della flessibilità e di ridefinizione del welfare<sup>(12)</sup>.

In alcuni Paesi, come l'Italia, le prassi concertative sono state interrotte dai Governi recenti, o sono state interpretate nella versione debole del dialogo sociale consultiva e non impegnativa per l'Esecutivo. Questa pratica di consultazioni informali è continuata in preparazione delle maggiori riforme – dal *Jobs Act* agli interventi per l'uscita anticipata verso la pensione contenuti nella legge di bilancio per il 2017 – e talora

---

<sup>(10)</sup> Cfr., oltre agli AA. citati a nota 6, L. BACCARO, A. SIMONI, *I governi e la concertazione. Perché alcuni la vogliono e altri no*, in *QRS*, 2006, n. 1, 1.

<sup>(11)</sup> Si vedano gli esempi in EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*

<sup>(12)</sup> M. CARRIERI, T. TREU, *op. cit.*, 52 ss.; M. PACI, *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, 2005.

si è espressa in incontri separati con le varie organizzazioni che esprimevano posizioni differenti.

In Francia il legislatore ha riconosciuto il diritto delle parti sociali di concertazione preliminare in materia di diritto del lavoro. Tale diritto appare essere stato rispettato dai Governi sia di destra sia di sinistra; ma la influenza delle organizzazioni padronali si è rivelata maggiore di quella della parte sindacale, data la diversità dei rapporti di forza <sup>(13)</sup>.

In altri contesti le pratiche di concertazione sono continuate con contenuti ridimensionati rispetto a quelli dei grandi patti sociali del secolo scorso. Nell'esperienza italiana caratterizzata dall'assenza di una legislazione in materia sindacale, gli accordi-quadro fra le confederazioni sindacali e imprenditoriali degli ultimi anni si sono concentrati, senza la presenza del Governo, nella definizione di regole contrattuali riguardanti sia i criteri per la misura della rappresentatività dei sindacati e degli imprenditori sia la struttura e gli effetti della contrattazione collettiva. Ma in assenza di sostegno legislativo la efficacia di tali regole, come vedremo, si è rivelata precaria <sup>(14)</sup>.

#### **4. Le pressioni del decentramento sulla contrattazione di categoria**

La contrattazione nazionale di categoria costituisce storicamente il perno della struttura contrattuale italiana, come di quella di vari Paesi europei. Il contratto nazionale di categoria rappresenta l'elemento più significativo della struttura bipolare: elemento più stabile della intermittente e disomogenea contrattazione decentrata sia nel settore privato che in quello pubblico, quest'ultimo apertosi in Italia alla contrattazione integrativa solo dopo il decreto legislativo n. 396/1997.

Il contratto nazionale si è configurato come elemento unificante delle condizioni di lavoro degli addetti a un settore produttivo (di beni o servizi) e come garanzia di una loro disciplina minima (almeno per i livelli

---

<sup>(13)</sup> U. REHFELDT, *Le traiettorie dei sistemi «mediterranei» di relazioni industriali tra convergenze e divergenze*, in *QRS*, 2016, n. 1, 142.

<sup>(14)</sup> Cfr. per un esame di tali accordi T. TREU, *Le regole delle relazioni industriali: test per l'autoriforma*, in *QRS*, 2013, n. 3, 35 ss.; G.P. CELLA, *Difficoltà crescenti per le relazioni industriali italiane ed europee*, cit., 29 ss.; P. TOSI, *Gli assetti contrattuali fra tradizione e innovazione*, in *ADL*, 2013, n. 3, I.

salariali), con scostamenti rispetto sia alle punte alte delle aziende medio-grandi, sia alla disciplina praticata nelle aree non coperte dalla tutela contrattuale, come nelle piccole e piccolissime aziende o in molte aree del lavoro atipico.

Questo livello del sistema contrattuale è stato il più direttamente colpito dalle pressioni del contesto economico-sociale richiamati all'inizio. Infatti l'allargarsi della competizione globale ha alterato il campo di azione storicamente nazionale dei sindacati e delle relazioni industriali, mettendo in discussione soprattutto la funzione attribuita fin dalle origini al contratto nazionale di categoria di «togliere i salari dalla concorrenza». Questa funzione si è indebolita nella misura in cui i mercati dei prodotti si sono integrati a livello sovranazionale così da ridurre l'interesse delle imprese, specie quelle più esposte alle pressioni competitive, a seguire regole comuni <sup>(15)</sup>. Inoltre è cresciuta l'esigenza delle aziende di ridurre non solo gli istituti salariali, ma quelli normativi e organizzativi sanciti dal contratto nazionale che possono ostacolare la flessibilità e le innovazioni necessarie a rispondere alle mutevoli richieste dei mercati e dei consumatori.

Questi fattori hanno influito in modo diverso, più o meno accentuato, sul ruolo del contratto nazionale, in dipendenza sia della regolazione e delle politiche pubbliche dei vari Paesi sia delle strutture produttive dei diversi settori.

In Paesi come l'Italia, ma in misura minore in Spagna, Francia e Germania, a sostenere la funzione baricentrica di questo contratto ha contribuito non solo la difesa esercitata dai sindacati nazionali, ma anche la presenza di un tessuto di piccole e piccolissime imprese. Non a caso la gran parte degli imprenditori, specie quelli più piccoli e meno esposti alla concorrenza estera, mostra di apprezzare ancora la funzione stabilizzatrice e pacificatrice del contratto collettivo di categoria mentre nello stesso tempo richiede margini di flessibilità per cambiare le regole nazionali.

---

<sup>(15)</sup> Cfr. le osservazioni di G.P. CELLA, *Quale futuro per la contrattazione collettiva?*, in *DLRI*, 2016, n. 150, 221 ss., che vede nella messa in discussione del *multi-employer bargaining* una sfida centrale per le relazioni industriali e per lo stesso modello sociale europeo.

## 5. Le clausole di deroga e di apertura: una reazione all'interno del sistema contrattuale

Per comporre queste contrastanti esigenze si sono adottate nel tempo diverse soluzioni dalle parti sociali e dal legislatore.

Le crescenti pressioni verso il decentramento e la differenziazione dei sistemi, non solo di relazioni industriali, hanno reso inadeguata la distribuzione di competenze fra i livelli contrattuali prevalente nei Paesi centrali dell'Europa che affidava al contratto nazionale la funzione (baricentrica) di regolatore generale dei rapporti di lavoro della categoria e alla contrattazione di secondo livello compiti di adattamento e di specificazione delle regole, specie dell'organizzazione del lavoro, nonché di miglioramento dei trattamenti economici in ragione della capacità di pagare delle imprese.

La risposta a queste pressioni è stata non di abolire il coordinamento fra i livelli contrattuali, ritenuto essenziale per un funzionamento equilibrato del sistema, ma di cambiarne le regole, soprattutto con la introduzione, concordata fra le parti nazionali, di clausole di apertura o di deroga alle disposizioni nazionali su temi da concordarsi in sede decentrata.

Tale soluzione segnala la volontà delle stesse parti nazionali di ampliare le maglie del decentramento, mantenendo al livello nazionale il suo controllo. Le clausole di deroga presentano diversi gradi di ampiezza e di applicabilità. Le scelte in proposito riflettono la diversa incidenza delle pressioni competitive sui settori e sulle singole aziende nonché il loro stato di salute. Ma dipendono anche dal contesto generale delle relazioni industriali e dal ruolo dei poteri pubblici. Le possibilità di deroga agli standard nazionali sono particolarmente ampie nei casi di ristrutturazione e di crisi aziendali <sup>(16)</sup>.

I contenuti prevalenti delle clausole di deroga riguardano, come si diceva, l'orario e le forme di organizzazione del lavoro, correlate alla diversificazione delle condizioni produttive, e alla necessità di innova-

---

<sup>(16)</sup> Cfr. in generale T. TREU, *Gli accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali*, in *QRS*, 2011, n. 1, 51 ss.; P. MARGINSON, *La contrattazione coordinata in Europa: da un'erosione incrementale a un attacco frontale?*, *ivi*, 2016, n. 1, 75 ss.; P. MARGINSON, M. KEUNE, D. BOHLE, *Negoziare gli effetti dell'incertezza? In discussione la capacità di governance della contrattazione collettiva*, *ivi*, 103 ss.; con riferimento specifico al caso tedesco R. BISPINCK, H. DRIBBUSCH, *Collective bargaining, decentralisation and crisis management in the German metalworking industries since 1990*, WSI Discussionpaper, 2011, n. 177.

zioni e ristrutturazioni. Le clausole riguardanti la retribuzione hanno avuto una diffusione più limitata, legata alle pressioni della crisi. Anche qui esistono significative varianti: dalla riduzione o 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 neo-assunti; per altro verso all'allargamento dei differenziali salariali, anche qui in controtendenza con i precedenti. Se questi sono i contenuti più frequenti delle deroghe, la tendenza è a generalizzarle e allargarne la portata, fino al punto che in Paesi come il Belgio le deroghe ai contratti di settore sono ammesse su quasi tutte le materie, previa approvazione sindacale.

L'ampliamento dei loro contenuti si è accompagnato con un'estensione degli ambiti e delle condizioni di applicabilità. Le deroghe riguardano ormai 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 (come nel caso Fiat) <sup>(17)</sup>, quindi in situazioni di meno agevole definizione e controllo da parte sindacale e delle autorità pubbliche.

In parallelo è cambiata la portata complessiva temporale di queste soluzioni derogatorie e quindi la loro rilevanza di sistema. Mentre nella concezione originaria, ancora riprodotta 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.

L'esito degli scambi fra deroghe e obiettivi occupazionali dipende in buona misura da fattori esterni alle relazioni industriali riguardanti le

---

<sup>(17)</sup> La uscita della FIAT dalla Confindustria con la firma di un accordo separato con alcune sigle sindacali (Cisl e Uil) ha suscitato forti polemiche nel fronte sia sindacale sia imprenditoriale e ha avuto un impatto rilevante sugli equilibri della contrattazione collettiva italiana: fra i tanti commenti A. MARESCA, *Accordi collettivi separati: tra libertà contrattuale e democrazia sindacale*, in *RIDL*, 2010, n. 1, I, 29 ss.; R. DE LUCA TAMAJO, *Accordo di Pomigliano e criticità del sistema di relazioni industriali italiano*, ivi, n. 4, I, 797 ss.; G.P. CELLA, *Pomigliano e Mirafiori: incertezze e "fallimenti" nelle culture sindacali*, in *DLRI*, 2011, n. 129, 103 ss.; L. MARIUCCI, *Back to the future: il caso Fiat tra anticipazione del futuro e ritorno al passato*, in *LD*, 2011, n. 2, 239 ss.; L. CORAZZA, *Percorso di lettura sul caso Fiat*, in *DLRI*, 2016, n. 151, 541 ss.; A. LASSANDARI, *Problemi e ricadute della contrattazione "separata"*, ivi, 2010, n. 126, 323 ss.

politiche pubbliche, sia di sostegno al reddito dei lavoratori e alla loro riqualificazione, sia di incentivo alle imprese e all'innovazione produttiva. Le ricerche disponibili segnalano casi di relativo successo in cui gli accordi in deroga e i patti per l'occupazione e la competitività (*Pacts for employment and competitiveness* – 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 dell'occupazione e miglioramenti della competitività aziendale. Ma queste esperienze creative sono relativamente limitate; come si è detto, «the “high road” is not too busy»<sup>(18)</sup>. Nella gran parte dei casi le soluzioni accettate dal sindacato sono risultate prevalentemente difensive.

Le valutazioni circa l'impatto di queste soluzioni sul sistema contrattuale sono controverse. Alle tesi che considerano le clausole di deroga un “cavallo di Troia” per legittimare la riduzione dei trattamenti e dei diritti dei lavoratori si sono opposte valutazioni diverse secondo cui tali deroghe hanno permesso al contratto nazionale di sopravvivere, sia pure cambiandone la sostanza, cioè trasformandolo da strumento regolatorio in senso stretto a una indicazione di quadro che ammette modifiche normative in direzioni più o meno favorevoli ai lavoratori e che stabilisce procedure per attribuire poteri ai vari attori e per risolvere le controversie relative<sup>(19)</sup>.

Per questo motivo si spiega come i sindacati europei abbiano largamente avallato le prassi contrattuali derogatorie in sede aziendale o territoriale, ritenendole capaci di ridurre l'impatto della crisi economica sul sistema. Certo l'uso allargato delle clausole di deroga mette in discussione l'assetto della contrattazione collettiva, come si è configurata sin

---

<sup>(18)</sup> R. HYMAN, *Social dialogue and industrial relations during the economic crisis: Innovative practices or business as usual?*, ILO, Dialogue Working Paper, 2010, n. 11.

<sup>(19)</sup> J. VISSER, *Recent trends and persistent variations in Europe's industrial relations*, SER-SZW conference on *Recent developments in European Industrial Relations*, The Hague, 7-8 October 2004, in [www.ser.nl](http://www.ser.nl); A. HASSEL, *Twenty Years after German Unification: The Restructuring of the German Welfare and Employment Regime*, in *German Politics and Society*, 2010, vol. 28, n. 2, 106 ss., osservando l'esperienza tedesca, considera le clausole di deroga come una riforma dall'interno della contrattazione nazionale, alternativa all'uscita delle imprese dal sistema contrattuale e a una deregolazione del mercato del lavoro richiesta dalle imprese e talora avallata dal legislatore. Valutazioni critiche in P. MARGINSON, *op. cit.*, 86 ss.

qui: altera la uniformità delle norme generali, contrasta con il principio c.d. del favore o del trattamento più favorevole, riduce il diritto dei contraenti nazionali di controllare la applicazione delle regole da essi concordate, relativizza la intangibilità dei diritti acquisiti e il rapporto fra diritti collettivi e individuali, compresi quelli sanciti dalla legge.

## 6. Innovazioni recenti nelle relazioni industriali italiane

In realtà i bilanci di queste forme di decentramento non sono ancora assestati né sono univoci nei vari Paesi. Nel caso italiano alcuni sviluppi recenti segnalano una rinnovata capacità delle parti sociali di affrontare in modo innovativo le sfide per le relazioni industriali e per la contrattazione collettiva. Sono significativi in proposito gli ultimi documenti delle confederazioni sulle regole del sistema <sup>(20)</sup> e i rinnovi dei maggiori contratti di categoria, *in primis* quello dei metalmeccanici, concluso unitariamente dopo anni di divisione sindacale.

Queste vicende confermano l'impianto tradizionale della contrattazione collettiva su due livelli, nazionale e decentrato, con un ruolo centrale del contratto nazionale di categoria. Ma questo livello contrattuale cambia funzione, mantenendo un ruolo tendenziale (solo) di garanzia dei trattamenti economici di base. Inoltre, a compensazione della minore dinamica retributiva, il contratto nazionale si arricchisce di istituti diversi dal salario di valore anche immateriale come il welfare integrativo e la formazione continua. Le dinamiche salariali aggiuntive tendono invece a essere riservate alla contrattazione aziendale e vengono strettamente legate dal passato alle vicende aziendali, in particolare a indicatori variabili di risultato, produttività, qualità, innovazione, ecc. La direzione di marcia è quella di un superamento del tradizionale principio di gerarchia del livello nazionale rispetto a quello decentrato, verso una tendenziale "equivalenza" fra questi due livelli. Emblematico in

---

<sup>(20)</sup> Cfr. T. TREU, *Le regole delle relazioni industriali: test per l'autoriforma*, cit., 35 ss.; F. CARINCI, *Adelante Pedro, con juicio: dall'accordo interconfederale 28 giugno 2011 al Protocollo d'intesa 31 maggio 2013 (passando per la riformulazione "costituzionale" dell'articolo 19, lettera b, St.)*, in *q. Rivista*, 2013, n. 3, 598 ss.; C. DELL'ARINGA, *Le relazioni industriali: alcune questioni aperte*, in *QRS*, 2016, n. 1, 173 ss.

tale direzione è il recente contratto di categoria dei metalmeccanici siglato il 26 novembre 2016 <sup>(21)</sup>.

Altrettanto significative sono le tendenze a valorizzare per via contrattuale e non legislativa istituti partecipativi, come i Comitati bilaterali in azienda, tanto più significativi in contesti come quello italiano, dove le parti sociali sono state tradizionalmente resistenti per motivi diversi a praticare forme di partecipazione nell'impresa.

I diversi esiti registrati nei vari Paesi dipendono, oltre che dal contesto economico e dalle strategie delle parti sociali, dall'orientamento dei poteri pubblici. Non a caso la tenuta del sistema contrattuale è stata favorita in alcuni Paesi del Centro-Nord Europa dalla presenza di un sindacato unitario radicato a livello nazionale e in azienda dal tradizionale carattere partecipativo delle relazioni fra le parti. La influenza del contesto legislativo e politico è confermata dal fatto che il bilancio degli accordi in deroga e in genere delle relazioni industriali è diverso in Paesi dove sono previsti orientamenti liberisti e deregolatori e in quelli che hanno adottato politiche pubbliche riformatrici.

## **7. L'evoluzione del quadro giuridico della contrattazione collettiva**

Alla alterazione degli equilibri della struttura contrattuale indotta dagli eventi recenti hanno fatto riscontro evoluzioni diverse del quadro giuridico costruito nel Novecento. Come si diceva i regimi giuridici dei diversi Paesi europei hanno in comune il riconoscimento della contrattazione come strumento autonomo di disciplina dei rapporti di lavoro, ma si sono differenziati alquanto nel definire lo statuto giuridico e le modalità di funzionamento.

Una grande partizione si ritrova fra ordinamenti europei continentali, che hanno tradizionalmente attribuito all'istituto natura di contratto vincolante fra le parti e fra soggetti del rapporto individuale di lavoro, ed ordinamento britannico, che viceversa tende ad escludere in principio la rilevanza giuridica del contratto collettivo, per riconoscergli solo il valore di *gentlemen's agreement*. I nuovi Paesi dell'Unione seguono

---

<sup>(21)</sup> Cfr. T. TREU, *Intesa unitaria per il rinnovo del contratto dei metalmeccanici*, in *GLav*, 2016, n. 49; C. DELL'ARINGA, *Come cambieranno i contratti nazionali di lavoro*, in *www.lavoce.info*, 21 gennaio 2016.

prevalentemente la tradizione continentale, alcuni di essi prevedono per legge la possibilità di estensione degli effetti vincolanti del contratto collettivo (Ungheria, Polonia) <sup>(22)</sup>.

In alcuni Paesi (Germania, Francia e Spagna) la legislazione è intervenuta a regolare i tratti principali del sistema: dalla rappresentatività dei sindacati alla legittimazione degli attori a negoziare, alla configurazione delle rappresentanze sindacali in azienda, alle procedure di formazione e agli effetti sui contratti, fino alla disciplina del conflitto, specie in costanza di contratto. In altri Paesi, fra cui la Gran Bretagna per un lungo periodo e tuttora in Italia, questi elementi del sistema sono stati largamente privi di regolazione legislativa e affidati all'autoregolazione delle parti sociali. In particolare i temi della struttura contrattuale come dei rapporti fra diversi livelli contrattuali sono rimasti a lungo sottratti a interventi legislativi specifici; una astensione che è stata facilitata dalla sostanziale stabilità degli assetti contrattuali durata fino all'ultimo decennio.

Peraltro in alcuni Paesi (Francia, Germania, Spagna) caratterizzati da una stretta regolazione legislativa del sistema contrattuale, la tradizionale gerarchia di questo sistema imperniata sul contratto di categoria era esplicitamente o implicitamente avvalorata dall'ordinamento.

Nel caso italiano la posizione baricentrica del contratto di categoria è stata acquisita nella prassi, pur senza esplicito avallo legislativo, e sancita dagli accordi interconfederali fra i sindacati e le associazioni degli imprenditori. Le pressioni verso il decentramento hanno reso problematico anche sul piano giuridico il rapporto fra i livelli contrattuali, provocando la riconsiderazione delle concezioni tradizionali e la ricerca di soluzioni nuove da parte sia della giurisprudenza sia del legislatore. È comune in molti Paesi una accentuata tendenza del legislatore a intervenire nelle dinamiche delle relazioni industriali, in due direzioni principali: sia favorendo in vario modo la tendenza al decentramento contrattuale, sia incidendo direttamente sullo statuto della contrattazione nazionale.

Ma in entrambe le direzioni gli orientamenti dei vari Paesi europei, lungi dal convergere, si sono alquanto diversificate <sup>(23)</sup>.

---

<sup>(22)</sup> Cfr. in generale M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Cedam, 2016, 470 ss.

## 8. Strumenti giuridici di favore per il decentramento contrattuale

Nel primo ordine di interventi un orientamento ricco di implicazioni è quello operato dalla giurisprudenza italiana e condiviso da parte della dottrina, che ha riconosciuto ai contratti decentrati, in particolare aziendali, la medesima natura e lo stesso statuto giuridico del contratto nazionale di categoria. Tale orientamento mette in discussione la posizione gerarchicamente superiore del contratto nazionale di categoria, un assioma mai sancito espressamente per legge ma non privo di fondamento nell'articolo 39 Cost. che riconosce, o conosce, solamente il contratto di categoria, definendo le modalità per la sua (eventuale) efficacia *erga omnes* <sup>(24)</sup>.

Tale concezione è in grado di legittimare qualsiasi previsione del contratto decentrato, non solo regolando materie diverse da quelle disciplinate dal contratto nazionale, ma modificando anche in peggio i trattamenti economici e normativi previsti dallo stesso contratto. In realtà le implicazioni di questa tesi sono rimaste allo stato potenziale fin quando i rapporti fra i diversi livelli erano stabili e la contrattazione decentrata operava in ambiti controllati e comunque di massima stabilendo trattamenti migliorativi rispetto agli standard nazionali. E infatti la sua enunciazione doveva passare a lungo inosservata.

Più di recente, quando si sono cominciate a diffondere le prassi di contrattazione in deroga, i vari ordinamenti europei hanno previsto interventi più specifici per sostenerne la legittimità. È su questa materia che l'interventismo dei legislatori europei è andato crescendo negli anni di inizio secolo, soprattutto in alcuni Paesi mediterranei, fra cui l'Italia. Le scelte legislative sono diversificate per il loro contenuto e per la incidenza sulla struttura ed efficacia della contrattazione collettiva.

---

<sup>(23)</sup> Un'attenta analisi comparata di queste tendenze si trova in F. GUARRIELLO, *Legge e contrattazione collettiva in Europa: verso nuovi equilibri?*, in *DLRI*, 2017, n. 153, 97 ss.

<sup>(24)</sup> Cfr. in generale F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Il diritto sindacale*, Utet, 2015, 259 ss.

## 9. Il superamento del principio del favore

Un'altra indicazione generale che ha contribuito a sostenere il processo di decentramento è stata il superamento, più o meno esplicito, del principio del *favor*, che vincolava la contrattazione decentrata aziendale a modificare le disposizioni del contratto nazionale solo in senso più favorevole al lavoratore. Si tratta di un principio tradizionale, presente in molti ordinamenti giuridici, che riflette l'idea fondativa del diritto del lavoro secondo cui le norme a tutela del lavoratore contraente debole sono inderogabili e modificabili solo in senso più favorevole al dipendente. Sulla base di tale fondamento si riteneva che il principio avesse implicazioni generali, per cui ogniquale volta erano presenti norme provenienti da fonti diverse applicabili alla medesima fattispecie doveva ritenersi applicabile quella più favorevole al lavoratore. Tale conseguenza veniva talora assunta come postulato senza motivazione specifica, al di fuori dell'ambito originario dei rapporti fra legge e autonomia privata, e riferita anche ai rapporti fra contratti collettivi di diverso livello. Il superamento del principio del *favor* è servito a rafforzare in modo specifico la tesi sopra ricordata che riconosce al contratto decentrato la stessa natura di quello nazionale.

Inoltre entrambi questi orientamenti generali sono stati specificati e integrati dal legislatore di vari Paesi europei, con interventi di crescente intensità anche all'interno dello stesso ordinamento.

Il caso italiano è significativo anche da questo punto di vista, perché ha registrato nel tempo diversi interventi in proposito. Una norma fra le più discusse di particolare impatto sul sistema è l'articolo 8 del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011, che conferisce alla contrattazione aziendale e territoriale la facoltà di derogare sia alle disposizioni dei contratti collettivi nazionali sia alle disposizioni di legge in un'ampia serie di materie, a condizione che gli accordi siano sottoscritti a maggioranza delle rappresentanze sindacali e finalizzati a obiettivi di particolare rilievo sociale (maggiore occupazione, incremento di competitività e di salario, ecc.)<sup>(25)</sup>. Questa norma è stata fortemente criticata, anche con obiezioni di incostituzionalità, per la latitudine dei poteri conferiti alla contrattazione c.d. di prossimità. Questi infatti possono incidere in senso riduttivo su gran parte delle norme di

---

<sup>(25)</sup> Cfr. T. TREU, *L'articolo 8 del d.l. n. 138/2011 (l. n. 148/2011)*, in *Il libro dell'anno del diritto 2012*, Treccani, 2012, 499 ss., e ivi altre citazioni.

tutela storicamente acquisite nell'ordinamento e favorire una balcanizzazione del sistema contrattuale. Nonostante le critiche, la norma non è stata modificata dai Governi successivi, ed è stata utilizzata dalle parti sociali, compresi i sindacati, sia pure in casi eccezionali, per favorire adattamenti delle deroghe di legge e soprattutto contrattuali necessarie a fronteggiare situazioni di emergenza occupazionale.

### **10. Gli interventi del legislatore sull'assetto contrattuale in Spagna e in Francia**

Un intervento radicale di modifica dell'assetto contrattuale è stato introdotto nell'ordinamento spagnolo dalla riforma del 2012, dopo precedenti interventi legislativi del 2010 e 2011 che erano volti a favorire un decentramento negoziato. La gerarchia contrattuale è stata rovesciata dalla norma che riconosce priorità applicativa, non derogabile, all'accordo aziendale rispetto a quello di settore su materie centrali come orario di lavoro, classificazioni, conciliazione tra vita personale e professionale e la stessa retribuzione. Inoltre al contratto aziendale è attribuito il potere di modificare *in pejus* le condizioni contrattuali, anche oltre il consenso delle parti, in presenza di (generiche) ragioni economiche, tecniche, organizzative o produttive che lo giustifichino. In mancanza di accordo, che può essere concluso non solo dai sindacati ma anche da Comitati di impresa o da Commissioni *ad hoc* elette, la disapplicazione della disciplina nazionale (*descuelgue*) si può realizzare tramite un arbitrato obbligatorio pubblico iniziato su istanza esclusiva datoriale<sup>(26)</sup>.

Un approccio in parte diverso, pure in un contesto di forte interventismo statale, è stato seguito dall'ordinamento francese. Il ruolo di adattamento della disciplina legale e contrattuale attribuito all'accordo

---

<sup>(26)</sup> Cfr. J. CRUZ VILLALÓN, *La nuova disciplina della contrattazione collettiva in Spagna: verso una flessibilità senza consenso*, in *DLRI*, 2016, n. 149, 36; T. TREU, *Le riforme del lavoro: Spagna e Italia*, in *q. Rivista*, 2015, n. 3, 601 ss.; S. LEONARDI, *L'impatto della nuova governance europea nella contrattazione collettiva. Un confronto fra Italia, Spagna e Portogallo*, in *QRS*, 2016, n. 1, 147 ss.; F. GUARRIELLO, *op. cit.*, che rileva come tale disapplicazione del contratto settoriale sia possibile non solo in caso di gravi crisi aziendali ma anche di mere difficoltà transitorie; l'A. ricorda che nonostante le critiche dottrinali la normativa è stata ritenuta legittima dal tribunale costituzionale.

aziendale (sin dal 1982) è stato progressivamente ampliato, fino al recente progetto di legge del 2016, che ha riconosciuto a tale accordo la funzione regolatoria prioritaria dei rapporti di lavoro su tutto quanto non costituisce oggetto di riserva delle fonti superiori <sup>(27)</sup>.

Questo ordinamento ha introdotto fin dalla *loi n° 82-957* del 13 novembre 1982 l'obbligo delle parti di negoziare periodicamente materie attinenti ai rapporti di lavoro. Questo istituto, di derivazione nordamericana, ha la sua espressione generale nell'obbligo del datore di negoziare annualmente a livello di impresa con i delegati dei sindacati più rappresentativi su una serie di condizioni di lavoro, a cominciare dai salari effettivi (quelli relativi ai minimi sono stabiliti dai contratti a livello superiore) e dalla durata e organizzazione dei tempi di lavoro (che sono gli oggetti principali degli accordi aziendali).

L'ambito dell'obbligo a trattare è stato progressivamente esteso a oggetti ulteriori: gestione previsionale delle competenze, parità di trattamento fra uomini e donne, forme integrative di protezione sociale, fino allo svolgimento dei compiti dei rappresentanti sindacali, all'inserimento dei lavoratori portatori di handicap, ai piani di risparmio e di cointeressenza.

Un analogo obbligo di negoziare è stato previsto anche per la contrattazione nazionale di settore, in base al quale le parti firmatarie dei contratti sono tenute a riunirsi almeno una volta l'anno per negoziare in tema di retribuzione e una volta ogni tre in tema di parità professionale fra i sessi, e ogni cinque anni per esaminare la necessità di rivedere gli inquadramenti professionali <sup>(28)</sup>.

Queste previsioni legislative hanno svolto una funzione di sostegno all'attività contrattuale soprattutto nell'impresa che ha contribuito sia a ridurre le occasioni di conflitto sia a estendere la cultura e la pratica ne-

---

<sup>(27)</sup> Questo percorso di riforma è stato avviato e influenzato dal c.d. *Rapporto Combréxelle* frutto dei lavori di una Commissione voluta dal Primo Ministro Valls, *La négociation collective, le travail et l'emploi*, France Stratégie, 2015; cfr. F. GUARRIELLO, *op. cit.*; F. GUARRIELLO, *Suggerimenti per la riforma della contrattazione collettiva: dalla Francia all'Italia*, in *QRS*, 2016, n. 1, 187 ss.; U. REHFELDT, *op. cit.*, 128 ss.. La legge ha inoltre cancellato il principio del favore anche nel rapporto fra contratto collettivo e contratto individuale, quando lo chiedono esigenze di salvaguardare l'occupazione.

<sup>(28)</sup> J.-E. RAY, *Droit du travail. Droit vivant 2016. À jour des lois Macron et Rebsamen*, Kluwer, 2015, 688.

goziale, rafforzando anche la autorevolezza dei rappresentanti sindacali aziendali <sup>(29)</sup>.

Il nuovo assetto del sistema delle fonti nell'ordinamento francese sembra articolarsi su tre livelli: regole di ordine pubblico-sociale inderogabili; disposizioni del contratto di settore riguardanti norme comuni in tema di minimi salariali, sistemi di classificazione, formazione e previdenza integrativa, nonché disposizioni suppletive in mancanza di accordo aziendale; regolazione decentrata per le altre materie non oggetto di riserve ai livelli superiori. Tale disegno, peraltro ancora incompleto e non privo di tratti di ambiguità, sembra riconoscere nuovi spazi alla contrattazione collettiva decentrata e alla contrattazione nazionale mantenendo a questa un ruolo di coordinamento del sistema. Ma la portata del decentramento e del suo controllo da parte della legge e del contratto nazionale è ancora incerta, e dipenderà dall'articolazione effettiva delle competenze fra i vari livelli <sup>(30)</sup>.

### **11. Le diverse normative italiane: l'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015**

Anche in Italia il legislatore ha dedicato maggiore attenzione che in passato alla materia della contrattazione, come si diceva con interventi di diversa portata <sup>(31)</sup>. Oltre al già ricordato articolo 8 del decreto legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011, un'altra disposizione alquanto rilevante per i rapporti fra livelli contrattuali è l'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015. L'articolo 51 stabilisce che nelle ipotesi, assai frequenti, in cui la legge riconosce poteri regolatori ai contratti collettivi tali poteri devono intendersi riferiti indifferenziatamente sia ai contratti nazionali sia a quelli decentrati, aziendali e territoriali. La norma è diversa da quella dell'articolo 8, perché non attribuisce competenza prioritaria alla contrattazione decentrata, ma non è neppure neutrale. La tradizionale gerarchia delle parti contrattuali è alterata non so-

---

<sup>(29)</sup> Si vedano i dati sulla diffusione degli accordi aziendali in J.-E. RAY, *op. cit.*, 621.

<sup>(30)</sup> Così F. GUARRIELLO, *Legge e contrattazione collettiva in Europa: verso nuovi equilibri?*, cit.; U. REHFELDT, *op. cit.*, 138, sottolinea la provvisorietà degli equilibri attuali del sistema francese e le forti opposizioni sindacali alle ultime iniziative del Governo.

<sup>(31)</sup> Per una analisi recente di tali interventi F. GUARRIELLO, *Crisi economica, contrattazione collettiva e ruolo della legge*, in *DLRI*, 2016, n. 149, 4 ss.

lo quando si privilegia il contratto decentrato, ma anche quando, come nell'articolo 51, il rinvio è indifferenziato ai vari livelli, proprio perché in assenza di vincoli legislativi ogni livello è competente a negoziare le condizioni di lavoro. Così l'intervento legislativo modifica la rilevanza delle regole sul decentramento, perché, mentre la ripartizione di competenze fra livelli stabilita dagli accordi interconfederali sopra ricordati ha valore solo all'interno dell'ordinamento sindacale, la sanzione legislativa la rende rilevante nel diritto statale e implica che gli accordi decentrati hanno efficacia anche verso terzi pur se difformi dalle indicazioni nazionali. In tal senso l'articolo 51 conferma con l'autorevolezza del legislatore l'orientamento della giurisprudenza sopra ricordata circa l'equivalenza fra i livelli contrattuali <sup>(32)</sup>.

### **11.1. Segue: gli incentivi alla contrattazione dei premi di risultato e del welfare**

Merita infine segnalare che il favore del legislatore nei confronti del decentramento negoziale può essere espresso non solo attraverso la sanzione della sua priorità rispetto al contratto nazionale e con un allargamento della base delle sue competenze, ma anche con disposizioni fiscali di vantaggio che incentivino il ricorso alla contrattazione decentrata. Anche qui l'intervento del legislatore italiano è particolarmente significativo.

Con la normativa della legge finanziaria italiana del 2016 (legge n. 208/2015) ripresa in quella del 2017 (legge n. 232/2016), il nostro legislatore ha previsto sgravi fiscali e contributivi per due istituti tipici della contrattazione collettiva aziendale, quali i premi di produttività o di risultato e il welfare c.d. secondario. Questa offerta del legislatore alle

---

<sup>(32)</sup> T. TREU, *I rinvii alla contrattazione collettiva (art. 51, d.lgs. n. 81/2015)*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO, P.A. VARESI (a cura di), *I contratti di lavoro. Commentario al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, recante la disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Giappichelli, 2016, 249; M. FALSONE, *I rinvii alla contrattazione collettiva nel decreto legislativo n. 81/2015*, in *q. Rivista*, 2016, n. 4, 1073 ss.

parti di terreni negoziali “convenienti”<sup>(33)</sup> ha ottenuto risposte positive, contribuendo a una diffusione della contrattazione di accordi decentrati sul tema. A fine 2016 sono stati censiti 16.400 accordi riguardanti 5.069.412 dipendenti con un premio medio di 1.500 euro a lavoratore; 13.460 sono aziendali, per lo più di aziende medio-grandi e circa 3.000 sono territoriali. Circa 3.000 accordi riguardanti più di 2 milioni di lavoratori hanno previsto piani di welfare<sup>(34)</sup>.

La estensione della contrattazione aziendale è particolarmente importante, perché oggi essa riguarda non più del 20-30% delle imprese; talché si è osservato che più di decentramento contrattuale è il caso di parlare di «centralizzazione senza decentramento»<sup>(35)</sup>.

La parti hanno colto l'occasione della legge di stabilità per favorire l'accesso agli sgravi anche nelle piccole imprese prive di rappresentanza sindacale predisponendo schemi generali da riprodursi in sede territoriale cui le piccole imprese possono aderire nel rispetto delle condizioni previste dalla legge per godere dei benefici fiscali<sup>(36)</sup>. Tale soluzione non realizza l'obiettivo sempre sostenuto dal sindacato di estendere la contrattazione aziendale, ma coinvolge le piccole imprese in una rete di regole concordate fra le associazioni territoriali delle parti, includendole sia pure parzialmente nel sistema di relazioni industriali<sup>(37)</sup>.

---

<sup>(33)</sup> L'espressione è di D. GOTTARDI, *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, in *LD*, 2016, n. 4, ove un'analisi alquanto critica della normativa italiana recente.

<sup>(34)</sup> Nel 2014 erano 10.000 le aziende che beneficiavano degli sgravi di produttività (Inps). Dati ne *Il Sole 24 Ore*, 3 dicembre 2016, *Impresa e Territorio*.

<sup>(35)</sup> M. CARRIERI, *Migliorare il decentramento contrattuale: come le parti affrontano questa sfida*, in C. DELL'ARINGA, C. LUCIFORA, T. TREU (a cura), *Salari, produttività, disuguaglianze. Verso un nuovo modello contrattuale?*, Il Mulino, 2017; si veda anche L. BELLARDI, *Il decentramento contrattuale: vecchi problemi e ipotesi di riforma*, in *QRS*, 2016, n. 2, 25 ss.

<sup>(36)</sup> Con l'accordo Confindustria, Cgil, Cisl, Uil 14 luglio 2016; un accordo simile è stato firmato dalle confederazioni sindacali con Confcommercio e con le organizzazioni artigiane.

<sup>(37)</sup> T. TREU, *Accordo sulla detassazione, nuove opportunità per le pmi*, in *GLav*, 2016, n. 31.

## 12. Interventi di segno diverso nella contrattazione nazionale

Gli interventi legislativi di vari Paesi si sono diretti non solo a favorire in vario modo il decentramento contrattuale, ma anche a modificare lo statuto giuridico e le regole di funzionamento della contrattazione nazionale. Una influenza indiretta, ma alquanto rilevante, sulla tenuta della contrattazione nazionale è stata inoltre esercitata dalle politiche comunitarie specie nei Paesi sottoposti alla condizionalità della Troika.

Le modifiche introdotte dai vari Paesi sono ancora una volta di segno diverso <sup>(38)</sup>. Si è già visto come nell'ordinamento spagnolo la priorità assegnata al contratto aziendale abbia comportato la possibile disapplicazione del contratto nazionale.

L'obiettivo del depotenziamento di questo livello contrattuale è stato perseguito in Spagna, in Portogallo e in Grecia, con la riduzione del periodo di ultrattività, tradizionalmente in vigore, e in altri ordinamenti con una predeterminazione legale della durata massima del contratto collettivo. L'insieme di queste misure ha creato obiettive condizioni di sfavore per i sindacati nazionali costretti a una rincorsa continua per rinegoziare gli accordi di rinnovo senza copertura contrattuale o a fronte di accordi aziendali spesso negoziati anche al di fuori del canale sindacale <sup>(39)</sup>.

Altri Paesi (Grecia, Portogallo, Romania) sono intervenuti a restringere i criteri per la estensione *erga omnes* dei contratti di categoria, che costituisce uno dei principali strumenti legislativi di sostegno alla contrattazione.

Segnali di direzione opposta arrivano peraltro da un Paese come la Germania dove i meccanismi di estensione dei contratti collettivi sono stati rafforzati nelle modalità di utilizzo anzitutto in settori sindacalmente deboli e più esposti a concorrenza, e in seguito generalizzati a tutti i settori. La Germania ha altresì introdotto con la legge dell'11 agosto 2014 (*Mindestlohngesetz – MiLoG*) il salario minimo legale, superando una tradizionale opposizione anche del sindacato, in particolare per contrastare la diffusione dei lavori accessori, i *mini-jobs*, caratterizzati da bassi salari. In Italia un meccanismo particolare di estensio-

---

<sup>(38)</sup> Cfr. in generale F. GUARRIELLO, *Legge e contrattazione collettiva in Europa: verso nuovi equilibri?*, cit.; U. REHFELDT, *op. cit.*; P. MARGINSON, *op. cit.*, 83 ss.

<sup>(39)</sup> F. GUARRIELLO, *Legge e contrattazione collettiva in Europa: verso nuovi equilibri?*, cit.

ne dell'efficacia dei contratti nazionali è stato introdotto per un tipo di lavoratori deboli, i c.d. parasubordinati, dalla legge n. 92/2012, (peraltro decaduta) <sup>(40)</sup>. Per altro verso sono stati rafforzati gli strumenti amministrativi indiretti di sostegno al rispetto di tali contratti, in particolare di quelli che condizionano la fruizione di una serie di agevolazioni e la partecipazione ad appalti pubblici al rispetto degli standard contrattuali.

La riforma nota con il nome di *Jobs Act* ha previsto una delega legislativa (legge n. 183/2014) diretta a introdurre anche in Italia l'istituto del salario minimo legale. Ma l'opposizione delle parti sociali ha consigliato al Governo Renzi di rinviarne l'attuazione. Le organizzazioni sindacali nell'accordo del gennaio 2016 hanno riproposto invece l'idea di estendere *erga omnes* (almeno) la parte retributiva dei contratti nazionali. L'estensione limitata ai trattamenti salariali base potrebbe non essere ostacolata dall'articolo 39 Cost. e invece giustificabile *ex* articolo 36 Cost. <sup>(41)</sup>.

### 13. Le regole sulla rappresentatività dei sindacati e delle associazioni datoriali a livello nazionale

Fra gli interventi legislativi rilevanti in questa materia vanno annoverati quelli che hanno introdotto o perfezionato i criteri di rappresentatività sia dei sindacati sia dei datori di lavoro (*loi n° 2015-994* del 17 agosto 2015, ora articolo L2151 del *Code du travail*). Un esempio significativo è costituito dalla legislazione francese che ha superato definitivamente il principio della rappresentatività presuntiva a favore delle maggiori confederazioni sindacali e imprenditoriali, condizionando il riconoscimento della rappresentatività sindacale al conseguimento di percentuali minime di voti nelle elezioni a livello di impresa (10%) e nazionali (8%) <sup>(42)</sup>.

---

<sup>(40)</sup> Cfr. M. MAGNANI, *Problemi giuridici del salario minimo legale nell'ordinamento italiano*, in *GI*, 2015, n. 3, 750 ss.; T. TREU, *Il salario minimo: limiti della supplenza giurisprudenziale e prospettive*, *ivi*, 743 ss.

<sup>(41)</sup> Cfr. C. DELL'ARINGA, *Le relazioni industriali: alcune questioni aperte*, *cit.*, 174 ss.

<sup>(42)</sup> Cfr. G. AUZERO, E. DOCKÈS, *Droit du travail*, Dalloz, 2016; F. GUARRIELLO, *Legge e contrattazione collettiva in Europa: verso nuovi equilibri?*, *cit.*; M. LE FRIANT, *La misurazione della rappresentatività datoriale: una riforma difficile ma*

La decisione di estendere la misurazione della rappresentatività anche alle associazioni imprenditoriali è del tutto innovativa ed ha assunto una rilevanza particolare per la tenuta del sistema, in quanto le associazioni datoriali hanno subito un processo di erosione e di frammentazione spesso più delle organizzazioni sindacali. La concorrenza fra le diverse organizzazioni su entrambi i versanti dei lavoratori e dei datori si è acuita ad opera della crisi economica e ha portato al proliferare di una contrattazione al ribasso, spesso attivata da organizzazioni scarsamente rappresentative e talora costituite *ad hoc* per rompere gli schieramenti consolidati.

Il fenomeno della frammentazione dei contratti non è esclusivo alla Francia, ma è alquanto diffuso. In Italia la misurazione oggettiva della rappresentatività per superare quella presuntiva è stata introdotta per legge nel settore pubblico fin dal 1997 (decreto legislativo n. 396/1997). Nel settore privato criteri analoghi di misurazione del grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali nazionali sono stati stabiliti in via negoziale dalle confederazioni sindacali, con il medesimo obiettivo di selezionare i soggetti capaci di rappresentare efficacemente gli interessi dei lavoratori al tavolo negoziale. Di recente le parti sociali si sono dichiarate disponibili ad adottare criteri simili anche per le associazioni datoriali.

Ma le intese su questo punto presentano la debolezza, propria di tutti gli accordi di natura privatistica, di essere vincolanti solo per le associazioni stipulanti e per i soggetti ad esse aderenti. A fronte della crescente frammentazione dell'assetto contrattuale anche le organizzazioni tradizionalmente contrarie all'intervento della legge in queste materie si sono orientate ad accettare, se non a richiedere, una disciplina legislativa di sostegno, che dia forza generale ai criteri di rappresentatività negoziati fra le parti (così l'accordo fra Cgil, Cisl, Uil del gennaio 2016).

---

necessaria, in *DLRI*, 2017, n. 153, 67 ss.; M. VITALETTI, *Rappresentanza datoriale e contratti collettivi nazionali. Riflessioni intorno al modello francese*, ivi, 49; V. PAPA, *Verso una rappresentazione misurata? Strumenti e metodi di misurazione della rappresentatività datoriale*, ivi, 35 ss.

#### 14. Regole sulla legittimazione a negoziare in azienda

La frammentazione delle rappresentanze sindacali si è presentata anche nella contrattazione decentrata, sia pure in forme diverse da quelle manifestate sul piano nazionale. In molti contesti la rappresentatività delle strutture sindacali di base, specie quelle associative, si è indebolita per i motivi già ricordati, che hanno favorito l'emergere di rappresentanze di base diverse, non sempre legate a organizzazioni nazionali e, in qualche caso, bene accette se non favorite dai datori di lavoro.

Una reazione comune a vari ordinamenti è stata di applicare anche a questo livello criteri rigorosi di identificazione degli interlocutori sindacali legittimati a negoziare, *in primis* condizionando tale legittimazione al legame fra le strutture sindacali aziendali e le organizzazioni nazionali, rappresentative a livello nazionale come sopra definite.

Con riferimento specifico all'attività negoziale si sono reintrodotte soglie di maggioranza, di diversa dimensione, per attribuire validità ai contratti aziendali e talora per attivare forme di referendum. In Francia tali soglie sono fissate dalla legge e variano dal 30% al 50% a seconda del tipo di contratto da validare<sup>(43)</sup>.

In Italia gli accordi interconfederali (in particolare il TU 10 gennaio 2014) seguiti dalla contrattazione di settore hanno stabilito che la maggioranza (del 50%) costituisce la regola generale per la approvazione e per la validità dei contratti aziendali. Nella tradizione pluralista del sindacalismo italiano è sempre stata vigente la prassi degli accordi unitari, e quindi in passato non sono state richieste verifiche specifiche circa la consistenza rappresentativa degli accordi. L'accettazione delle regole di maggioranza si è resa necessaria negli ultimi anni non solo per confermare le scelte negoziali dei sindacati più rappresentativi rispetto ad accordi proposti da sigle minoritarie, ma anche per chiarire la efficacia degli accordi conclusi solo da alcune delle rappresentanze sindacali (i c.d. accordi separati).

Nell'ordinamento tedesco la legge del 2015 c.d. sull'"unità tariffaria" (articolo 4, *Tarifvertragsgesetz* – TVG) ha stabilito che in mancanza di intesa unitaria è riconosciuto solo il contratto firmato dal sindacato con il maggior numero di iscritti.

In Francia una legge recente (del 2015) è intervenuta per portare sotto controllo sindacale gli accordi aziendali, specie derogatori, attribuendo

---

<sup>(43)</sup> J.-E. RAY, *op. cit.*, 646 ss.

ai delegati sindacali funzioni consultive prima spettanti solo al Comitato di impresa. Negli ordinamenti, come quello francese e tedesco, dove esiste il canale doppio di rappresentanza collettiva in azienda il controllo sindacale sulle forme elettive dei lavoratori e sulle loro funzioni rimane un problema aperto. Nonostante la ripartizione di competenze fissate dalla legge è affidato di fatto alla capacità delle organizzazioni sindacali di esercitare una influenza efficace sulle rappresentanze elettive dei lavoratori tramite gli iscritti al sindacato in esse presenti.

### **15. Lo statuto giuridico europeo della contrattazione collettiva e dello sciopero**

Si è già ricordato che la contrattazione collettiva è riconosciuta nell'ordinamento europeo come diritto di rango costituzionale, pur non avendo ricevuto regolazione specifica nella normativa dell'Unione. Inoltre, secondo l'accordo sindacale allegato al trattato di Maastricht, la contrattazione di vertice è stata coinvolta nel processo di formazione del diritto secondario dell'Unione in materia sociale. Ha di fatto contribuito a riempire di contenuto alcune rilevanti direttive comunitarie, e ha favorito la costituzione di una rete di regole nei rapporti fra le parti sociali di diverso valore giuridico.

Ma la contrattazione transnazionale europea ha incontrato non pochi ostacoli ad affermarsi non solo nelle politiche già ricordate di alcuni Paesi, ma anche negli orientamenti dell'Unione.

Un ostacolo istituzionale all'affermarsi della contrattazione comunitaria è rappresentato dalla incertezza dello statuto giuridico europeo dello sciopero. L'impatto di tale incertezza è tanto più grave a fronte della incombenza dei principi comunitari di libertà economica, oltre che della pressione della concorrenza globale. La questione è rimasta irrisolta anche dopo il riconoscimento nella Carta dei diritti fondamentali del diritto di intraprendere un'azione collettiva (articolo 28) e si è acuita in seguito agli orientamenti della giurisprudenza aperti dal caso *Viking*, riguardante la legittimità di scioperi nazionali indetti per imporre gli standard contrattuali vigenti nel Paese degli scioperanti nei confronti di lavoratori stranieri impiegati in una prestazione transnazionale di servizi.

Le sentenze della Corte hanno sollevato reazioni preoccupate da parte dei sindacati europei e di molti commentatori<sup>(44)</sup> perché al di là delle motivazioni, talora ambivalenti, tendono a limitare la legittimità del conflitto e quindi la praticabilità della contrattazione nei rapporti di lavoro transnazionali, che sono destinati a moltiplicarsi con la crescita della mobilità delle imprese e dei loro dipendenti all'interno della comunità. Le preoccupazioni sono accresciute dal fatto che intervengono in un contesto sfavorevole all'azione collettiva, come dimostrano sia il declino ormai ultradecennale degli scioperi sia la difficoltà di trasferire le forme tradizionali di conflitto oltre i confini nazionali.

Sul punto mi sono espresso ampiamente altrove<sup>(45)</sup>. Qui vorrei sottolineare che le reazioni sia delle parti sociali sia delle istituzioni nazionali sono state ancora una volta differenziate. In alcuni Paesi sono state introdotte modifiche legislative dirette ad evitare ulteriori violazioni della normativa in questione ed iniziative volte a migliorare il sistema informativo circa le condizioni salariali nazionali, in particolare verso le imprese estere intenzionate a prestare servizi nei Paesi interessati<sup>(46)</sup>.

Le sollecitazioni provenienti da alcuni Governi e dai sindacati europei hanno portato alla approvazione di una direttiva, la 2014/67/UE del 15

---

<sup>(44)</sup> Cfr. fra i moltissimi interventi in materia M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, 174 ss.; G. ORLANDINI, *Diritto di sciopero, azioni collettive transnazionali e mercato interno dei servizi: nuovi dilemmi e nuovi scenari per il diritto sociale europeo*, in *Europa e Diritto Privato*, 2006, n. 3, 965 ss.; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Il Mulino, 2012, 66 ss.; S. SCIARRA, *Notions of Solidarity in Times of Economic Uncertainty*, in *ILJ*, 2010, vol. 39, n. 3, 235; M.V. BALLESTRERO, *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di giustizia "bilancia" il diritto di sciopero*, in *LD*, 2008, n. 2, 371 ss.; S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Laterza, 2013, 67 ss.; B. CARUSO, *Diritti sociali e libertà economiche sono compatibili nello spazio europeo?*, in A. ANDREONI, B. VENEZIANI (a cura di), *Libertà economiche e diritti sociali nell'Unione Europea. Dopo le sentenze Laval, Viking, Rüffert e Lussemburgo*, Ediesse, 2009, 101 ss., e gli scritti di Sciarra, Malmberg, Brunn, Orlandini, Lo Faro, Zahn e de Witte, in *DLRI*, 2011, n. 131, *Il dopo Laval. Uno sguardo comparato*, 363 ss.

<sup>(45)</sup> T. TREU, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, in *DLRI*, 2013, n. 140, 630 ss.

<sup>(46)</sup> Si vedano le indicazioni di S. SCIARRA, *Transnational and European Ways Forward for Collective Bargaining*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – INT, 2009, n. 73, 6 ss.; G. ORLANDINI, *The Monti II proposal for the regulation of the right to strike in post-Lisbon Europe*, e S. GUADAGNO, *The right to strike in Europe in the aftermath of Viking and Laval*, entrambi in *European Journal of Social Law*, 2012, vol. 19, n. 4, rispettivamente 224 ss. e 241 ss.

maggio 2014, nota come direttiva *enforcement*, perché recante misure volte a migliorare l'applicazione della direttiva 96/71/CE e le possibilità dei lavoratori distaccati di far valere i diritti ivi sanciti<sup>(47)</sup>.

Sul punto qui in esame l'articolo 1, § 2, della direttiva 2014/67/UE stabilisce che essa «non pregiudica in alcun modo l'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti negli Stati membri e a livello di Unione, ivi compresi il diritto o la libertà di sciopero e il diritto o la libertà di intraprendere altre azioni contemplate dalla disciplina delle relazioni industriali negli Stati membri, secondo il diritto e/o le prassi nazionali, né il diritto di negoziare, concludere ed applicare accordi collettivi e promuovere azioni collettive secondo il diritto e/o le prassi nazionali». La norma si differenzia da quella presente nella proposta di regolamento c.d. Monti II in quanto non richiama il limite del rispetto del diritto comunitario, ma stabilisce invece che non devono essere pregiudicati i diritti o le libertà collettive come regolate a livello nazionale. La affermazione sembra destinata ad incidere sul bilanciamento fra diritti sociali e libertà economiche, modificandone i termini, col riconoscimento ai diritti e alle libertà collettive sancite negli Stati membri di «una presunzione di legittimità anche all'interno dell'ordinamento dell'Unione Europea»<sup>(48)</sup>.

Un'apertura in questa direzione sembra potersi cogliere nella recente decisione della Corte di giustizia nel caso *Sähköalojen ammattiliitto*<sup>(49)</sup>, che ha fornito un'interpretazione della direttiva 96/71/CE significativa. La Corte ha stabilito che tale direttiva, letta alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, osta a che la normativa dello Stato membro (Polonia) in cui ha sede l'impresa distaccante i lavoratori in un altro Stato membro (Finlandia) possa impedire il ricorso da parte di un sindacato davanti al giudice dello Stato ove si svolge la prestazione lavorativa al fine di recuperare taluni crediti attinenti al salario minimo dei lavoratori distaccati<sup>(50)</sup>.

---

<sup>(47)</sup> A. ALLAMPRESE, G. ORLANDINI, *La Direttiva 2014/67 del 15 maggio 2014 di attuazione della Direttiva 96/71 sul distacco transnazionale dei lavoratori. Un primo commento*, in [www.cgil.it](http://www.cgil.it), 20 luglio 2014.

<sup>(48)</sup> S. GIUBBONI, *Libertà economiche fondamentali e diritto del lavoro, oggi*, in *Europa e Diritto Privato*, 2015, n. 2, 508-509.

<sup>(49)</sup> C. giust. 12 febbraio 2015, causa C-396/13.

<sup>(50)</sup> Cfr. M. ROCCELLA, T. TREU, *op. cit.*, 448; S. GIUBBONI, *Salario minimo e distacco transnazionale* (nota a C. giust. causa C-396/13, cit.), in *RGL*, 2015, n. 2, II, 228.

L'incidenza di tali modifiche sulla giurisprudenza della Corte europea dei casi *Viking* e *Laval* e sullo statuto del diritto di sciopero è oggetto di valutazioni discordanti. In realtà l'effettività del diritto di sciopero, come dei diritti sindacali, non dipende solo né prevalentemente dalla regolazione giuridica, ma dal complesso delle politiche pubbliche comunitarie e nazionali, in particolare dalla loro finalizzazione a stimolare il riconoscimento reciproco fra le parti sociali e la pratica del metodo negoziale e ancora a monte a creare condizioni di contesto favorevoli all'effettiva praticabilità della contrattazione.

## 16. I condizionamenti delle politiche europee sulle dinamiche contrattuali

Viceversa la crisi economica persistente e le politiche di austerità prevalse nell'Unione hanno indebolito tutte le iniziative europee in materia sociale e hanno ridotto la capacità dell'Unione di difendere con orientamenti propri i sistemi nazionali di relazioni industriali dalla pressione della concorrenza <sup>(51)</sup>. Anzi le misure di politica finanziaria sancite dai vertici europei e quelle decise per vie esterne a quelle del Trattato, come *in primis* il c.d. fiscal compact, hanno mandato segnali contrastanti con la difesa dei tradizionali modelli sociali e di relazioni industriali e condizionato in senso limitativo le scelte contrattuali delle parti, specie in materia salariale. Nei Paesi sotto la sorveglianza finanziaria della Troika tali condizionamenti sono stati particolarmente forti e hanno contribuito a contenere le dinamiche contrattuali particolarmente di carattere economico, fino a bloccarle del tutto nel settore pubblico <sup>(52)</sup>.

---

<sup>(51)</sup> Cfr. in generale L. BORDOGNA, R. PEDERSINI, *What kind of Europeanization? How EMU is changing Industrial Relations in Europe?*, in *DLRI*, 2015, n. 146, 183 ss.

<sup>(52)</sup> L. BACCARO, *Salvati o affossati dall'Europa?*, in *QRS*, 2016, n. 1, 19 ss., presenta una rassegna critica delle riforme economiche del mercato del lavoro "imposte" dall'Europa per sostenere che nel presente scenario europeo non c'è posto per relazioni industriali istituzionalizzate e per gli attori collettivi a esse connessi (p. 40), e per ritenere preferibile una uscita negoziata dall'euro. Su tale conclusione cfr. le opinioni critiche di L. BORDOGNA, *Uscire dall'euro? Né realistico né desiderabile*, ivi, 51 ss., e R. SANNA, *È più giusto e più plausibile cambiare l'Europa piuttosto che uscire dall'euro*, ivi, 43 ss.

Nel settore privato la raccomandazione più recente rivolta agli Stati (per gli anni 2016-2017) è stata di assicurare un più stretto legame dei salari contrattuali con la produttività, riducendo il peso delle indicizzazioni, e favorendo la possibilità degli accordi aziendali di derogare ai contratti di settore. Tali raccomandazioni hanno influito in misura diversa sui comportamenti degli Stati membri e delle parti sociali, a conferma delle differenze e delle diseguali capacità di resistenza degli ordinamenti nazionali, sia giuridici sia sindacali (<sup>53</sup>).

I documenti sindacali europei hanno segnalato con preoccupazione la necessità di contrastare blocchi salariali generalizzati, che portano a sostituire le tradizionali politiche di svalutazione monetaria con pratiche di svalutazione delle retribuzioni. Inoltre hanno precisato che il legame dei salari con la produttività non deve escludere la rilevanza dell'inflazione per permettere che i contratti nazionali possano così garantire la tutela del potere d'acquisto dei lavoratori. Hanno altresì sottolineato che il legame va posto con la produttività a medio termine del sistema e non con gli andamenti a breve per evitare che nella crisi economica tale nesso giustifichi una totale frenata dei salari (<sup>54</sup>).

I tentativi del movimento sindacale di reagire al contesto economico e istituzionale negativo, oltre ad essere di dubbio esito all'interno dei vari Paesi, non si sono estesi al di là delle *constituencies* nazionali. La resistenza del sindacato a rafforzare le proprie strutture europee riflette una sindrome nazionalistica che è contraddittoria con i dichiarati impegni europei; tanto più che si accompagna con una ricordata riluttanza a puntare sul rafforzamento del quadro istituzionale della contrattazione europea. La debolezza dei raccordi fra i livelli nazionali delle organizzazioni sindacali riduce l'influenza delle loro rappresentanze europee

---

(<sup>53</sup>) T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *L'impatto della governance europea sui salari e sulla contrattazione collettiva*, in *QRS*, 2013, n. 3, 60 ss., analizzano gli interventi delle autorità europee e la loro diversa stringenza nei vari Paesi, sia sulla dinamica salariale sia sulle modalità del decentramento contrattuale; in particolare rilevano che fino al 2009 quasi tutti gli Stati hanno registrato dinamiche salariali positive, mentre dal 2010 solo una minoranza di Paesi ha potuto mantenere aumenti salariali per lo più modesti, mentre nella gran parte (18 su 27) i salari reali sono diminuiti; cfr. analogamente P. MARGINSON, *op. cit.*, 93 ss.

(<sup>54</sup>) Cfr. M. KEUNE, *Collective bargaining responses to the economic crisis in Europe*, ETUI Policy Brief, 2010, n. 1; T. SCHULTEN, *op. cit.* La necessità di evitare tale conclusione è sostenuta anche dall'ILO nel suo *Global Wage Report 2012/13. Wages and equitable growth*, 2013, 62-63.

nella fase di formazione delle decisioni comunitarie. E indebolisce anche la rilevanza degli accordi europei nella fase implementativa, che dovrebbe operare tramite le vie endoassociative, essendo difficile configurare in questa materia un'efficacia diretta delle regole europee sui sindacati nazionali.

Il fatto è che gli stessi sindacati firmatari degli accordi intercategoriaли c.d. "autonomi" hanno escluso la possibilità di un loro effetto diretto, rinviandone le modalità di attuazione alle procedure proprie delle parti sociali nazionali. Si tratta di una vera e propria delega "a rovescio" dal livello sovranazionale a quello nazionale, con la rinuncia a utilizzare strumenti sovranazionali per dar seguito ad accordi negoziati in sede nazionale. Questa situazione – si è giustamente rilevato – rischia di innescare un circolo vizioso, perché l'indebolimento della dimensione associativa inibisce la capacità della confederazione sindacale europea di far leva sulla pressione associativa per sostenere lo sviluppo di un regime regolativo europeo, con la necessità per il sindacato europeo di ricorrere in modo ancor preponderante alla logica di influenza, che favorisce lo scollamento dai propri membri <sup>(55)</sup>.

Nonostante questo contesto istituzionale ambiguo e il prevalere in Europa di politiche economiche restrittive, non mancano segnali di vitalità sul piano delle relazioni industriali (anche) transnazionali. Lo testimoniano le esperienze contrattuali invero ancora poco monitorate, che forniscono un materiale collettivo di indubbia ricchezza, nonostante mantengano uno status giuridico debole per volontà delle parti sociali e per indicazione esplicita della Commissione di privilegiare strumenti soft quali i quadri d'azione e le raccomandazioni <sup>(56)</sup>.

Anche in Italia le politiche restrittive europee, rese più pressanti per l'alto debito pubblico del Paese, hanno influito sulle dinamiche della contrattazione. In particolare nel pubblico impiego il Governo ha bloccato i rinnovi contrattuali per sette anni, riaprendoli solo di recente per decisione della Corte costituzionale (24 giugno 2015, n. 178). Nel settore privato gli aumenti salariali sono stati modesti, anche per il fatto che la dinamica dell'inflazione cui sono legati da anni gli incrementi stabiliti in sede nazionale è stata bassa o nulla. Come si è già detto, la

---

<sup>(55)</sup> S. GIUBBONI, M. PERUZZI, *La contrattazione collettiva di livello europeo al tempo della crisi*, in M. CARRIERI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*, 156 ss.

<sup>(56)</sup> Cfr. l'ampia analisi di M. PERUZZI, *L'autonomia nel dialogo sociale europeo*, Il Mulino, 2011, 240 ss., e S. GIUBBONI, M. PERUZZI, *op. cit.*, 133 ss.

possibilità di ulteriori aumenti retributivi legati alla produttività è stata affidata alla contrattazione decentrata e favorita da consistenti incentivi fiscali <sup>(57)</sup>.

## 17. Diverse reazioni dei sistemi di relazioni industriali

L'analisi sin qui svolta si presta a qualche riflessione conclusiva sulle tendenze della contrattazione in Europa.

A fronte delle trasformazioni del contesto economico e produttivo, i vari sistemi nazionali hanno confermato una diversa capacità di reazione e di adattamento. Anzi le diversità degli ordinamenti nazionali europei sono state enfatizzate per l'operare sia di fattori interni ai sistemi di relazioni industriali, quali le strategie degli attori, i caratteri della struttura contrattuale, il suo grado di centralizzazione e di coordinamento dei livelli, sia di fattori esterni quali le pressioni della crisi economica, gli interventi delle autorità europee nella crisi e i provvedimenti dei legislatori nazionali che hanno reiterato i loro interventi nelle relazioni industriali, con orientamenti diversi.

Questi due ordini di fattori – interni ed esterni – hanno influito sulla tenuta complessiva della contrattazione collettiva, sul ruolo della contrattazione *multi-employer* e sui rapporti con la contrattazione decentrata.

Le distanze tra i diversi assetti nazionali si sono accresciute per molti tratti caratterizzanti la funzionalità della contrattazione come sistema di regolazione comportando una crescente polarizzazione fra diversi gruppi di Paesi <sup>(58)</sup>.

A un estremo, alcuni Paesi del Centro-Nord Europa hanno manifestato un significativo grado di resilienza, per il concorso dei diversi fattori interni ed esterni a un assetto economico storicamente stabile, sindacati

---

<sup>(57)</sup> Cfr. G. OLINI, *Le retribuzioni pubbliche, prima e dopo il blocco*, in G. FAVERIN, P. FELTRIN (a cura di), *Fuori dal guado. Il lavoro pubblico alla prova delle riforme*, Egea, 2017. Nel periodo 2009-2015 le retribuzioni di fatto nelle PA hanno perso 1,7%; nel settore privato hanno avuto andamenti diversi: da +1,2 nell'industria a -2,2 nei trasporti terrestri, a -1,4 nel credito, in media sono risultate a crescita zero.

<sup>(58)</sup> Cfr. le analoghe osservazioni di P. MARGINSON, *op. cit.*, 96 ss., ma con una collocazione del caso italiano nel quadro europeo non convincente; Cella, pur riconoscendo le diversità dei casi nazionali ("gli alberi"), rileva che questi diversi alberi si collocano in una "foresta" (le relazioni industriali) che ha perso di vitalità: G.P. CELLA, *Quale futuro per la contrattazione collettiva?*, cit., 226.

unitari e prassi contrattuali consolidate con un buon coordinamento centrale, regole e politiche pubbliche che hanno favorito la stabilità delle relazioni industriali e un loro orientamento partecipativo e “produttivistico”, anche nel pieno della crisi. Anche la contrattazione di questi Paesi ha risentito delle difficoltà economiche, delle restrizioni indotte dalle politiche comunitarie e delle spinte verso il decentramento contrattuale. Ma questi cambiamenti sono stati largamente concertati fra le parti sociali senza interventi limitativi del Governo, che anzi, come in Francia e Germania, ha contribuito alla tenuta dell’equilibrio contrattuale, con nuove disposizioni o rafforzando istituti tradizionali (salari minimi, estensione dei contratti collettivi, obbligo a trattare).

All’altro estremo dello spettro del contesto economico e politico, il condizionamento in un gruppo di Paesi dell’Europa meridionale e dell’est hanno concorso a indebolire i loro sistemi contrattuali storicamente già fragili. La debolezza tradizionale della contrattazione centralizzata e le tensioni esistenti fra le parti, nonché talora all’interno del movimento sindacale, hanno reso impraticabile un coordinamento concordato della struttura contrattuale in grado di controllare le spinte centrifughe e ridurre l’impatto della crisi. Nei Paesi sottoposti alla vigilanza finanziaria dell’Unione le pressioni delle autorità comunitarie e della Troika hanno spinto i Governi a introdurre riforme che hanno minato l’equilibrio del sistema contrattuale, sia indebolendo la contrattazione nazionale, sia favorendo l’aziendalizzazione spinta e la deregolazione dei rapporti sindacali <sup>(59)</sup>.

## 18. La resilienza fragile del sistema italiano

Il sistema contrattuale italiano nel periodo della crisi ha risentito di spinte contrastanti che hanno segnato una evoluzione non lineare. Anche qui si registra un interventismo legislativo nelle relazioni industriali

---

<sup>(59)</sup> In alcuni di questi Paesi tali scelte europee hanno provocato forti reazioni non solo politiche ma anche giuridiche: è emblematica la decisione della Corte costituzionale del Portogallo (5 aprile 2013) che ha censurato provvedimenti del Governo restrittivi della contrattazione salariale in ottemperanza alle direttive europee. Mentre i sindacati greci hanno presentato reclamo all’ILO e la Commissione sulle libertà di associazione ha ritenuto che la richiesta di sospendere o derogare dagli accordi collettivi violava le convenzioni C87 e C98 (case n. 2820 (Greece), in ILO, *365<sup>th</sup> Report of the Commission on Freedom of Association*, 2012).

estraneo alla tradizione, con segni in parte diversi: fortemente destrutturanti degli equilibri del sistema, da quello dell'articolo 8 del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011, di favore alla contrattazione aziendale con incentivi a istituti nuovi, nelle recenti leggi finanziarie, al riconoscimento di una "equivalenza giuridica" fra contrattazione nazionale e accordi aziendali, di forti limiti alla contrattazione salariale nel pubblico impiego.

In questo contesto contrastato le parti sociali hanno concluso una serie di accordi interconfederali, intesi a definire le regole di governo del sistema, riguardanti in particolare la misura della rappresentatività e i rapporti fra i livelli contrattuali.

I ripetuti tentativi di precisare tali regole indicano la difficoltà delle parti di trovare equilibri effettivamente operativi, ma hanno contribuito a ridurre il possibile impatto destrutturante degli orientamenti legislativi e a mantenere sia una difesa del ruolo di garanzia del contratto nazionale sia un controllo ancorché parziale del decentramento. Non a caso il ricorso alle opportunità derogatorie offerte dall'articolo 8 del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011, come alla contrattazione in deroga permessa dai contratti nazionali, è stato contenuto a ipotesi circoscritte di gravità particolare, di norma come misura necessaria per ottenere garanzie di salvaguardia della occupazione.

Si può ritenere che nella situazione italiana il decentramento risulta ancora «ordinato e non decontrattualizzato», a differenza degli altri Paesi mediterranei sopra ricordati <sup>(60)</sup>. Nonostante ciò l'equilibrio della struttura contrattuale italiana permane fragile, anche perché le regole concordate dalle parti a livello centrale, data la loro natura privatistica, si sostengono solo per la coesione e l'autorevolezza degli stessi protagonisti, che non sono sempre sufficienti a garantire l'applicazione di tali regole nelle varie categorie e territori. Inoltre la tenuta del sistema è messa in discussione dalla pressione del contesto esterno e dalla frammentazione di entrambi gli schieramenti, sindacale e padronale, che ne hanno minato dall'interno la tradizionale compattezza. In realtà la bassa istituzionalizzazione delle relazioni industriali italiane ha funzionato abbastanza bene in periodi relativamente stabili e di unità sindacale, ma si rivela sempre meno adatta a reggere alle turbolenze dell'economia globale, alle ricorrenti tensioni fra le confederazioni sindacali e ai diffi-

---

<sup>(60)</sup> M. CARRIERI, *Migliorare il decentramento contrattuale: come le parti affrontano questa sfida*, cit.

cili rapporti con le associazioni imprenditoriali, esse stesse frammentate e divise <sup>(61)</sup>.

## 19. Ipotesi di legislazione sindacale

La consapevolezza di queste criticità ha indotto molta dottrina <sup>(62)</sup>, e gli stessi sindacati tradizionalmente contrari a una legislazione sindacale, a ritenere utile un intervento del legislatore, sia pure leggero e di sostegno alle regole concordate fra le parti sociali. In tale direzione sono state presentate diverse proposte di legge in parlamento <sup>(63)</sup>.

L'area tematica su cui le intese fra le parti sono più consolidate riguarda i criteri di misura della rappresentatività sindacale a livello nazionale, per cui è prevedibile un intervento legislativo di recepimento. Di recente è cresciuto il consenso anche sulla urgenza di prevedere criteri simili per le associazioni imprenditoriali. Le riserve restano invece persistenti circa un intervento legislativo che regoli la struttura negoziale; non solo perché la materia è tradizionalmente di stretta competenza delle parti, ma anche perché una simile legislazione presenterebbe il rischio di irrigidire il sistema e di pregiudicarne la capacità di adattamento alle variabili condizioni di contesto ora più che mai necessaria <sup>(64)</sup>.

Più rispettoso della autonomia collettiva sarebbe un intervento che non stabilisse *ex lege* la gerarchia contrattuale bensì che riconoscesse ai contraenti nazionali la competenza a coordinare il sistema, definendo oggetti e condizioni di efficacia rispetto a livelli negoziali inferiori, secondo il modello di decentramento organizzato, da sempre privilegiato dalle parti (non solo italiane), in particolare riconoscendo alle regole di

---

<sup>(61)</sup> Le difficoltà delle stesse parti datoriali di controllare il decentramento sono sottolineate da M. CARRIERI, *Un coordinamento bilanciato della contrattazione. Presentazione*, cit., 40.

<sup>(62)</sup> Cfr. sul punto vari scritti in L. ZOPPOLI, A. ZOPPOLI, M. DELFINO (a cura di), *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, ES, 2014, parte III.

<sup>(63)</sup> Una proposta "minimalista" è quella a firma Damiano e altri, AC 519 del 25 marzo 2013. Un progetto di legislazione organica sull'intero sistema di relazioni industriali, invero scarsamente praticabile nel presente contesto, è quella presentata dalla rivista *DLM*, in L. ZOPPOLI, A. ZOPPOLI, M. DELFINO (a cura di), *op. cit.*, 539 ss.

<sup>(64)</sup> P. TOSI, *op. cit.*, 506 ss.; P. TOSI, *Il protocollo Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 31 maggio 2013*, in *q. Rivista*, 2013, n. 3, 638 ss.

organizzazione del decentramento concordate fra le parti nazionali efficacia reale dai vincoli sulla contrattazione di secondo livello.

Si tratterebbe di una soluzione simile a quella adottata per il pubblico impiego dal decreto legislativo n. 165/2001, che attribuisce al contratto nazionale il potere di individuare lo spazio della contrattazione di secondo livello, definita peraltro in modo limitativo come “integrativa”<sup>(65)</sup>.

La praticabilità di una legislazione sulla efficacia generale dei contratti nazionali resta invece problematica per l’ostacolo ancora rappresentato dall’articolo 39 della Costituzione italiana che prevede una procedura di estensione *erga omnes* rivelatasi da tempo inattuale. Questo ostacolo non opera per la contrattazione aziendale; per cui si sono avanzate ipotesi di una normativa diretta a regolare la formazione e l’efficacia degli accordi di impresa<sup>(66)</sup>.

In tale senso si è pronunciato anche il piano nazionale di riforma per il 2016 sottoposto dal Governo Renzi alla UE. Le indicazioni del piano sono significative, anche se la loro attualità è pregiudicata dalla caduta del Governo Renzi. Nel piano si legge che l’Esecutivo «si concentrerà su una riforma della contrattazione aziendale con l’obiettivo di rendere esigibili ed efficaci i contratti aziendali e di garantire la pace sindacale in costanza di contratto. I contratti aziendali potranno altresì prevalere su quelli nazionali in materie legate all’organizzazione del lavoro e della produzione». Il riferimento alla esigibilità e alla efficacia dei contratti aziendali manifesta l’intenzione di attribuire al contratto effetti verso tutti i dipendenti. L’obiettivo dell’esigibilità è rafforzato dalla volontà di «garantire la pace sociale in costanza di contratto», che sembra alludere a un obbligo di pace sindacale *ex lege*. La indicazione che i contratti aziendali potranno prevalere su quelli nazionali costituisce una sanzione legislativa della rilevanza della contrattazione decentrata più impegnativa di quelle sia giurisprudenziali sia del decreto legislativo n. 81/2015, perché ne sancisce la prevalenza e non la semplice equivalenza rispetto alla contrattazione nazionale, sia pure in un ambito di materie tipiche di una negoziazione partecipativa. Il piano delle riforme non

---

<sup>(65)</sup> Cfr. T. TREU, *Nuove occasioni per la contrattazione collettiva nel pubblico impiego?*, in G. FAVERIN, P. FELTRIN (a cura di), *op. cit.*

<sup>(66)</sup> Cfr. in particolare il progetto c.d. *Freccia Rossa*: si veda il testo in [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it).

dà alcuna indicazione sui soggetti sindacali abilitati a concludere questi contratti aziendali, una scelta che sembra opportuna.

## **20. La contrattazione collettiva e il modello sociale europeo: incerte prospettive**

Per i motivi sin qui esposti, confermati dalla diversità dei sistemi nazionali, le prospettive future della contrattazione collettiva in Europa restano affidate alle strategie delle parti sociali e alle politiche pubbliche dei vari Paesi, il che corrisponde alla ripartizione delle competenze originarie e mai modificate dell'ordinamento sociale europeo.

Ma la rottura degli equilibri su cui si sono fondate le istituzioni delle democrazie economiche e sociali europee, comprese le relazioni industriali e i contratti collettivi, è legata a un fatto irreversibile come la globalizzazione dei mercati che ha fatto sopravanzare le dimensioni dell'economia rispetto a quelle della statualità. Per questo le strategie per il riequilibrio non possono avere successo se restano limitate agli ambiti nazionali. I "materiali" su cui poggiano i nostri modelli sociali e statuali, anche i più avanzati, come quelli del Nord-Europa, non sono sufficienti a costruire modelli competitivi nel contesto sovranazionale. Solo la costruzione di istituzioni e di politiche della medesima dimensione può evitare che la competizione fra ordinamenti nazionali avvenga "al ribasso", cioè si traduca in una riduzione dei diritti e in un peggioramento delle condizioni sociali di lavoro <sup>(67)</sup>.

In questo percorso una responsabilità particolare compete ai Paesi europei, perché lo spazio sociale comunitario è una dimensione più praticabile di quella globale per sperimentare politiche sovranazionali. La sua costruzione riguarda le istituzioni comunitarie, ma ancora prima le nostre democrazie, le istituzioni e gli attori politici e sociali che le hanno sostenute nel passato. Le istituzioni e gli attori nazionali ora sono chiamati a operare su scala transnazionale, pena perdere autorevolezza anche nei propri confini e subire i "ricatti" dei mercati internazionali. Tali ricatti pesano in particolare sui gruppi sociali e le aree più deboli,

---

<sup>(67)</sup> Ho sviluppato più ampiamente tali argomenti in T. TREU, *Labour law and social policies: an agenda for transnational research*, 21<sup>st</sup> ISLSSL Labour Law World Congress, Cape Town, 15-18 September 2015, ora Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – INT, 2016, n. 128.

ma riguardano anche i settori centrali del lavoro subordinato e autonomo, come mostra la diffusione della contrattazione di concessione in tali settori.

Le sollecitazioni e le proposte volte a modificare gli orientamenti europei in linea con la dichiarata vocazione sociale del modello europeo sono molteplici e di diversa portata; ma finora hanno ricevuto scarsa eco. Già si sono ricordate le richieste dei sindacati europei di rafforzare il coordinamento salariale a livello comunitario, precisando il legame fra dinamiche retributive e crescita della produttività di medio periodo, e combinandole con la difesa del potere d'acquisto dei lavoratori affidato alla contrattazione *multi-employer*.

La stessa Direzione dell'occupazione della Commissione europea, in linea con l'ILO, si è differenziata dalla posizione della Direzione Eco-fin e ha sottolineato la importanza di rafforzare le istituzioni preposte alla fissazione del salario come stimolo alla domanda interna <sup>(68)</sup>.

L'intervento comunitario non può esprimersi allo stato con normative dirette in questa materia, che secondo i trattati rientra nella competenza degli Stati. Ma può orientare in tal senso il metodo del coordinamento aperto (MAC) già utilizzato per le politiche del lavoro. Il carattere orientativo e flessibile del MAC permetterebbe di proporre come obiettivi comuni del coordinamento le buone pratiche esistenti nei vari Paesi; ma senza schematismi lasciando libere varie *constituencies* nazionali (Governi e parti sociali) di adattare tali pratiche alle specificità dei diversi Paesi. Alcune priorità di questo intervento comunitario sono state segnalate: la diffusione di un salario minimo di livello comune a livello europeo <sup>(69)</sup> e la introduzione di forme comuni di sostegno alla disoccupazione come stabilizzatore economico e come protezione dei "perdenti" dai rischi della globalizzazione <sup>(70)</sup>.

---

<sup>(68)</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Discussion note: tripartite exchange of views on wage developments*, 2012.

<sup>(69)</sup> Su una politica europea del salario minimo, T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *Back on the agenda: a European minimum wage standard*, ETUI Policy Brief, 2014, n. 8.

<sup>(70)</sup> S. DULLIEN, *A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer: Who benefits and who pays?*, European Commission, Social Europe; S. DULLIEN, *A European Unemployment Benefits Scheme. How to Provide for More Stability in the Euro Zone*, Bertelsmann Stiftung, 2014; saggi di Faioli, Bologna, Bazzani, Ferrari, Menghi, Monticelli, Ferrante, in *EL*, 2017, n. 1, *The EUBS, new challenges for unemployment status and social security rights in the EU*; M. FAIOLI,

Per garantire un decentramento coordinato ed equilibrato del sistema contrattuale gli indirizzi comunitari potrebbero far riferimento alle buone pratiche di vari Paesi che hanno inteso bilanciare le tendenze centrifughe con meccanismi di coordinamento centrale concordati fra le parti e sostenute dal legislatore: ad es. attribuendo efficacia reale alle direttive nazionali; a quelle normative che hanno attribuito alle rappresentanze sindacali aziendali poteri di intervento nelle materie oggetto delle relazioni di lavoro aziendali; e per altro verso a nuovi strumenti di diffusione sul territorio delle regole decentrate che sappiano correggere il limitato grado di copertura attuale della contrattazione aziendale.

Infine, merita di essere ricordata una misura specificamente diretta a rafforzare la contrattazione transnazionale a livello europeo, formulata da una Commissione di esperti – nominata dalla Commissione – che ha proposto un quadro regolativo leggero da stabilire mediante una direttiva negoziata utilizzabile dalle parti (solo) su base volontaria. Tale procedura sarebbe riferibile a tutti gli accordi, sia aziendali sia di settore, stipulati in seno a specifici «organismi congiunti di contrattazione»; gli accordi dovrebbero ricevere attuazione in via indiretta attraverso la loro trasposizione in provvedimenti datoriali nell'ambito di riferimento dell'intesa (impresa transnazionale o settore) <sup>(71)</sup>.

Nonostante le cautele della proposta, essa ha sollevato più riserve che consensi fra le parti sociali, a conferma della loro diffidenza verso interventi eteronomi in materia di contrattazione; cosicché non ha prospettive realistiche di accoglimento.

Queste posizioni riflettono divergenze delle parti sociali nei confronti non solo delle prospettive delle relazioni industriali, ma delle cause della crisi e delle misure necessarie per fronteggiarla. In realtà l'assenza di interventi comunitari in tali direzioni non è dovuta solo ai limiti istituzionali delle competenze comunitarie in materia, ma riflette un cambio di orientamento delle politiche dell'Unione rispetto agli obiettivi originali del modello sociale europeo che comprendeva la promozione della contrattazione collettiva come strumento fondamentale di regolazione dei rapporti di lavoro. Per questo la integrazione positiva della Comuni-

---

S. BOLOGNA, *Sull'adeguatezza dell'indennità euro-unitaria di disoccupazione (EUSB)*, in *RDSS*, 2017, n. 1, 29 ss.

<sup>(71)</sup> AA.VV., *Transnational Collective Bargaining. Past, Present and Future. Final Report*, European Commission, 2006, e E. ALES, *La contrattazione collettiva transnazionale fra passato, presente e futuro*, in *DLRI*, 2007, n. 115, 541 ss.

tà perseguita nei decenni passati sta cedendo il passo alla competizione fra ordinamenti nazionali, al di fuori di un coordinamento europeo. Ma non basta riprendere le politiche del passato, nei confronti delle relazioni industriali; come in generale nelle aree del lavoro e del welfare modelli sociali di cui sono parte le relazioni industriali devono essere modificati nei tratti fondamentali per rispondere al nuovo contesto dell'economia e della società globalizzata <sup>(72)</sup>.

La crisi in atto con la crescita delle disuguaglianze fra assetti economici e sociali segnala la grave inadeguatezza delle risposte finora fornite, a cominciare dalle politiche di austerità penalizzanti dell'economia e della tenuta sociale imposte al di fuori dei canali istituzionali; e mostra altresì la insufficienza delle soluzioni minimaliste seguite agli ambiziosi obiettivi indicati nel 2000 a Lisbona e reiterati nel 2010 con il documento *Europa 2020*.

Per contrastare queste tendenze e promuovere la ricerca di politiche sociali innovative è più che mai necessaria un'azione concertata fra gli attori nazionali, pubblici e privati. Per i sindacati l'impegno a rafforzare la propria dimensione europea non è sufficiente ad avviare una contrattazione collettiva europea, che per ora non è all'orizzonte, ma è necessario per difendere le stesse organizzazioni nazionali dal declino e la tenuta della struttura contrattuale.

L'iniziativa degli attori pubblici e privati nazionali d'altra parte richiede di essere accompagnata da un sostegno delle istituzioni comunitarie, come è stato nelle altre fasi della storia comunitaria: dall'elaborazione di policy adeguate alle esigenze della società globale terziarizzata e in grado di coniugare nel nuovo contesto crescita economica e solidarietà sociale.

Tali sfide rinviano ad aspetti problematici che coinvolgono non solo le relazioni industriali e l'assetto istituzionale, ma il senso della costruzione europea, cioè le sue finalità economico-sociali e la sua stessa identità politica e democratica.

---

<sup>(72)</sup> Cfr., per ulteriore argomentazione sul tema, T. TREU, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, cit., 597 ss.

## Abstract

**Obiettivi:** L'articolo analizza le linee di tendenza della contrattazione collettiva in Europa e in Italia al fine di coglierne le prospettive evolutive. **Metodologia:** Condotta su un piano giuridico e istituzionale, l'analisi si basa sul metodo comparato, servendosi di fonti secondarie, tratte dalla letteratura scientifica e dai rapporti delle istituzioni internazionali. **Risultati:** I risultati della ricerca mostrano la persistente importanza del contratto collettivo nei principali Paesi europei, nonostante si osservino tendenze deregolative dei tradizionali sistemi di relazioni industriali. Sebbene siano accresciute le distanze tra i diversi modelli nazionali di relazioni industriali, i segnali di erosione del modello sociale europeo coesistono con segnali di vitalità e resilienza nelle forme e nei contenuti della rappresentanza che andrebbero valorizzate, a partire da misure di coordinamento da ricercare anche e soprattutto a livello europeo. **Limiti e implicazioni:** Le implicazioni della ricerca riguardano la dimensione delle politiche sociali europee e nazionali: per promuovere politiche sociali innovative, al servizio dei lavoratori, delle aziende e della società nel complesso, è più che mai necessaria un'azione concertata fra gli attori europei, nazionali, pubblici e privati, anche attraverso il sostegno legislativo. **Originalità:** L'articolo offre, con un approccio comparativo, una inedita analisi d'insieme e su ampia scala sullo stato dell'arte della contrattazione collettiva in Europa.

**Parole chiave:** contrattazione collettiva, relazioni industriali, rappresentanza, modello sociale europeo.

**Purpose:** The article analyses existing trends in collective bargaining in Europe and Italy with the aim to foresee future developments. **Methodology:** Carried out in legal and institutional terms, the analysis is based on a comparative research methodology that uses secondary sources flowing from scientific literature and reports of international institutions. **Findings:** Research findings show the ongoing importance of collective bargaining in main European countries, despite a deregulatory trend in traditional systems of industrial relations is observed. Differences between national models of industrial relations have increased, yet signs of erosion across countries coexist with vitality and resilience of forms and contents of labour and business representation. **Research limitations/implications:** Research implications concern the dimension of both European and national social policies: a coordinated action among European and national, public and private actors, also with the legislative support, is suggested in order to innovate social policies and make them suitable for workers, businesses and society at large. **Originality:** The article offers, via a comparative approach, a fresh and large-scale analysis of the state of the art of collective bargaining in Europe.

**Keywords:** collective bargaining, industrial relations, representation, European social model