



## Le profonde modificazioni nel sistema di relazioni sindacali

*Donata Gottardi\**

### 1. Prime considerazioni di contesto

Se guardiamo alle nostre spalle non possiamo dimenticare il passato glorioso dell'attuazione materiale dell'art. 39 della Costituzione, rivendicata fino agli inizi degli anni ottanta mediante la forza dell'autonomia collettiva, né possiamo dimenticare l'enfasi con la quale era stato accolto il Protocollo del 23 luglio 1993 sugli assetti contrattuali<sup>1</sup>.

L'insieme delle scelte esercitate dalle parti sociali negli anni a partire dal 2011 possono indurre a ipotizzare di essere in presenza di un tentativo di avvicinamento al medesimo modello (Maresca, 2013). Vanno in questa direzione i contenuti dei testi (accordo interconfederale, protocollo, testo unico per quanto riguarda il settore industriale<sup>2</sup>) regolativi sul fronte della rappresentatività sindacale minima e dell'efficacia dei contratti collettivi. Questi stessi documenti, con diversa forza e modalità, sono finalizzati a una pluralità di obiettivi, tra cui la ripresa di unitarietà di azione, l'ampliamento del raggio di operatività dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori e il rilancio delle Rsu.

In dottrina sono già state espresse valutazioni diverse e disponiamo di un fronte articolato di posizioni e di progetti, molti dei quali improntati a un prudente ottimismo, ma forse troppo condizionati da uno sguardo che continua a essere attratto dalla medio-grande impresa industriale, trascurando di considerare la sua costante e forse inarrestabile riduzione di peso nel sistema produttivo del nostro paese.

\* Donata Gottardi è docente di Diritto del lavoro nell'Università di Verona.

<sup>1</sup> In realtà il titolo è molto più ambizioso, essendo dedicato alla politica dei redditi e dell'occupazione, alle politiche del lavoro e al sostegno al sistema produttivo.

<sup>2</sup> Ci si riferisce ovviamente all'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011, al Protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 e, da ultimo, al contestato (in casa Cgil) testo unico sulla rappresentanza, siglato da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil il 10 gennaio 2014.

Resta tuttora problematica l'evoluzione sulle linee parallele binarie dell'eteronomia e dell'autonomia collettiva, in un quadro di relazioni sindacali profondamente mutato, che richiede di essere analizzato con valutazioni sia di processo sia di risultato, necessarie ai fini della comprensione di quali possano essere gli ostacoli che si frappongono al raggiungimento dell'obiettivo condiviso di un sistema regolato.

È opportuno indicare da subito alcune opzioni di fondo, che portano, da un lato, a inquadrare la dimensione nazionale nello spazio giuridico europeo e nel sistema multilivello delle fonti, dall'altro, in ossequio a quella che è forse la caratteristica più autentica e distintiva di questa disciplina, a collegarsi alla realtà, tenendo conto inevitabilmente della crisi economica e finanziaria, della terziarizzazione dell'economia, dell'erosione del lavoro subordinato stabile, del sistema politico e istituzionale.

## **2. Il quadro politico-istituzionale**

Da parte dei giuslavoristi non è stato sufficientemente approfondito quanto e come siano cambiate le relazioni industriali e il sistema della rappresentanza sindacale e associativa a fronte del passaggio dalla prima alla seconda (o terza) Repubblica; dello slittamento della funzione legislativa dal Parlamento al governo, sia nella stagione della decretazione d'urgenza sia in quella, talora sovrapposta, della decretazione delegata; del superamento del compromesso istituzionale in favore di un sistema bipolare-maggioritario, ancora in via di definizione, con alternanza tra governi di centro-destra e governi di centro-sinistra, sostituita da governi bipartisan (tecnici e/o di larghe intese).

La crisi economica, finanziaria e istituzionale aggrava il quadro dei rischi: di esautoramento del Parlamento e di deficit di democraticità nei processi legislativi; di rottura della solidarietà interna e di aumento delle diseguaglianze; di riduzione, se non di vera e propria assenza, di concertazione, derubricata nel migliore dei casi a dialogo sociale, a sua volta derubricato a mera informazione.

Il metodo della concertazione sembra finito nell'oblio: del tutto sparito dal quadro della formazione delle regole in materia di lavoro, travolto da una frenesia riformatrice che fa apparire il confronto desueto e le confederazioni sindacali portatrici di istanze di rigida conservazione.

Ha segnato lo spartiacque la vicenda, che si è consumata al tempo del Governo Monti, della riforma del mercato del lavoro all'insegna della *flexicurity*, come imposta dalle istituzioni europee anche al nostro paese sotto sorveglianza. Alla sintetica bozza di testo di riforma consegnata alle parti sociali ha fatto seguito un'informativa con un ultimativo termine per il confronto. È stato questo l'ultimo momento in cui ci siamo resi conto di quanto la breve consultazione fosse del tutto lontana da una qualsiasi forma di concertazione, sia nel metodo sia nei contenuti. Il seguito è sotto gli occhi di tutti.

Più in generale non sembra esserci sufficiente consapevolezza di quanto la rappresentanza politica sia talmente «pesante» da condizionare e caricare di aspettative e di problemi tutte le rappresentanze, compresa quella sociale e sindacale. Basti ricordare le ripercussioni sul sistema sindacale delle (per noi silenti) riforme costituzionali e istituzionali in atto. A questo si aggiunga che tutti, a partire dai più propensi a un intervento legislativo sulla rappresentanza e sull'efficacia della contrattazione collettiva, sono bene avvertiti delle difficoltà del quadro politico, parlamentare e governativo.

Le esperienze degli altri paesi europei enfatizzano i timori e richiedono una visione d'insieme, che ci fa scoprire un'inattesa crescente uniformità degli assi portanti delle riforme legislative, tra cui, in primis, l'affidamento di pieno potere derogatorio alla contrattazione collettiva aziendale. Si pensi alla riforma della contrattazione collettiva in Spagna, con l'introduzione di ampi poteri di deroga da parte dei livelli inferiori (accordi in *descuelgue*), e alla riforma greca, con un sistema accentuatamente decentrato di flessibilità della contrattazione collettiva, e ungherese, con l'introduzione di un principio di parità tra le parti che incide sulla nozione stessa di diritto del lavoro (Cruz Villallon, 2012, p. 233; Guarriello, 2012, p. 341).

L'analisi e la valutazione di impatto di questi interventi richiedono l'applicazione della migliore tradizione del metodo della comparazione, che impone di tener conto del quadro sistematico dell'ordinamento considerato e non solo del singolo provvedimento. Questo è tanto più importante quando si interviene nei confronti della contrattazione collettiva, che non può essere analizzata come «prodotto» in sé, ma tenendo conto della sua efficacia e del grado di consenso realizzato nei confronti delle modifiche introdotte.

### 3. Il declino dell'industria e la terziarizzazione dell'economia

La ripresa di attenzione alle relazioni sindacali sta avvenendo in coincidenza con un'accelerazione delle difficoltà che incontrano nella realtà le parti sociali (Cella, 2013). La competizione interna tra confederazioni sindacali, conseguente alla mancanza di unità degli ultimi anni, ha prodotto in effetti un elevato mantenimento, se non addirittura incremento, del numero di iscritti, consentendo al sindacato italiano di essere quello quantitativamente più forte nel panorama europeo (Carrieri, 2013).

Tuttavia ne ha depotenziato l'azione e impoverito i già ristretti margini partecipativi esistenti, esponendo ancora di più i lavoratori al ricatto della perdita dell'occupazione e aumentando i margini di passaggio all'individualizzazione delle decisioni, con erosione entropica della stessa nozione di «interesse collettivo» dei lavoratori.

Gli accordi (dell'allora) Fiat a Pomigliano e Mirafiori e l'esito dei referendum tra i lavoratori sono stati sicuramente il momento più evidente del penoso travaglio di chi si è trovato a validare modifiche subite delle regole negoziali avendo di fronte lo spettro della chiusura dello stabilimento. Per altro verso, un accordo in un'impresa sconosciuta ai più e di relativamente piccole dimensioni, come la Pometon<sup>3</sup>, ha attratto l'attenzione degli studiosi di relazioni sindacali<sup>4</sup> per la parte in cui prevede che la sua applicazione avvenga nei confronti o dei lavoratori aderenti ai sindacati stipulanti (in realtà la sola Fim Cisl) o a coloro che sottoscrivono una clausola di adesione individuale, in quanto non iscritti o iscritti a sindacati non stipulanti (la Fiom Cgil). Questa disposizione dell'accordo rompe lo schema finora conosciuto, anche con riferimento alle cosiddette «quote servizio», sia per il livello negoziale in cui si realizza (aziendale e non nazionale), sia per l'ammontare previsto (corrispondente al-

<sup>3</sup> Pometon è un'azienda metalmeccanica veneziana che ha sottoscritto il 14 marzo 2013 un accordo con la sola Fim Cisl di Venezia, senza la Fiom Cgil né la Rsu, pur esistente. L'interesse per la vicenda riguarda scarsamente il merito, che tocca essenzialmente le materie dell'orario e delle turnazioni, della retribuzione variabile e della mensa. L'obiettivo dell'accordo è il congelamento dei benefici contenuti negli accordi aziendali preesistenti e della loro acquisizione progressiva per i neo-assunti.

<sup>4</sup> Sia consentito rinviare a Gottardi (2013). L'accordo è commentato anche da Carrieri e Mariucci, *Il prossimo situazionismo contrattuale: note sul caso Pometon*, di prossima pubblicazione sul *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*.

l'iscrizione sindacale), sia per la richiesta di apposizione di firma all'intesa sindacale (non applicando la regola del silenzio-assenso), sia per l'applicazione anche al lavoratore iscritto al sindacato non firmatario<sup>5</sup>. I termini in cui si è giocata la partita della riduzione del costo del lavoro appaiono tuttavia ancora contenuti nei margini dello stato recente delle relazioni negoziali, e impallidiscono se messi a confronto con quanto avviene in altri casi, primo tra tutti Electrolux, su cui torneremo.

Ai nostri fini è importante qui segnalare quanto diventi sempre più frequente il comportamento imprenditoriale volto a gestire direttamente e unilateralmente i lavoratori, con modalità di erogazione della prestazione lavorativa, quasi sempre coincidenti con l'intensificazione degli orari di lavoro, senza «intermediazione» sindacale, considerata fattore di rigidità e freno alla competitività dell'impresa; salvo ricorrervi quando si tratti di ridurre la prestazione, potendo scaricare sui contratti di solidarietà e sulla cassa integrazione le oscillazioni e la crisi del mercato. E questo anche senza arrivare alla scalata autopromossa al primo livello negoziale come è avvenuto nel caso più estremo, costituito ancora una volta dalla Fiat (Regalia, 2011<sup>6</sup>; Mariucci, 2013).

Si collocano su un piano solo apparentemente distinto le imponenti modificazioni del quadro associazionistico che si stanno realizzando soprattutto nel terziario. Benché scarsamente indagato, è questo il settore che sta diventando, e non solo nel nostro paese, il baricentro occupazionale<sup>7</sup>. Dal punto di vista delle relazioni sindacali, lo spostamento – accelerato ulteriormente dalla crisi – dai settori manifatturieri verso il terziario, comporta l'incremento di importanza per settori ad alta differenziazione e frammentazione interna. Si va dalla grande distribuzione al pulimento, dalle piccole imprese del commercio agli studi professionali, ambiti questi ultimi – per la maggior parte – a bassa copertura sindacale.

Dal lato datoriale si rinvergono modifiche continue del quadro associazionistico, con una crisi di rappresentanza ancora ben lontana dall'as-

<sup>5</sup> Esclusa peraltro proprio dal contratto nazionale per il settore metalmeccanico, come è noto firmato dalla Fim Cisl e non dalla Fiom Cgil, secondo quanto riporta una circolare di Federmeccanica del 6 marzo 2013.

<sup>6</sup> Che peraltro segnala che «quello della Fiat è sempre stato un caso atipico, e non paradigmatico, delle relazioni industriali in Italia» (p. 38).

<sup>7</sup> Vedi la costante attenzione delle istituzioni europee verso la mobilità transfrontaliera delle attività di servizio.

sestamento. Si pensi all'uscita di Federdistribuzione da Confcommercio, che si è consumata – a quanto risulta – in relazione alla liberalizzazione delle aperture domenicali introdotta dal Governo Monti nel 2011, e che corrisponde a una strategia più ampia di richiesta da parte delle grandi imprese della distribuzione di un aumento continuo di flessibilità, non condivisa dalla base associativa di Confcommercio, costituita prevalentemente da piccoli negozianti.

Non va trascurato quanto la flessibilità richiesta nel mondo della grande distribuzione rilevi sul fronte dell'organizzazione degli orari, con ricadute impressionanti per i lavoratori, soprattutto quelli a tempo parziale. Stiamo parlando di articolazione degli orari su tre turni «spezzati» al giorno, in modo da consentire l'apertura pressoché ininterrotta nel giorno e nella settimana. D'altro canto è questo che avviene anche nell'industria, si pensi al caso Luxottica, dove il prolungamento e il frazionamento dell'orario è stato compensato, mediante contrattazione collettiva, con misure di quello che ormai siamo abituati a chiamare *welfare* aziendale (tutela sanitaria, provvidenze per nidi, canestro della spesa).

Come troppo spesso accade, le liberalizzazioni in nome della concorrenza sembrano produrre il risultato opposto del suo restringimento. Nello specifico questo sta avvenendo nel settore del terziario, con l'indebolimento di quello che potremmo chiamare «negozio di prossimità» e la concentrazione del potere nelle mani di poche grandi imprese commerciali.

La proliferazione dei soggetti datoriali produce inoltre la moltiplicazione dei testi contrattuali, anziché la loro riduzione. Produce altresì una moltiplicazione degli enti bilaterali e dei fondi previdenziali (e sanitari) integrativi, mettendo a rischio, in quanto forme assicurative legate alle risorse incamerate, la loro capacità di erogare servizi (insostenibilità finanziaria).

#### **4. Gli assetti contrattuali e la spinta al decentramento**

La dimensione e articolazione del nostro sistema produttivo fa rimanere di fondamentale importanza il livello nazionale del contratto collettivo, nonostante i tentativi crescenti di spostare il baricentro sul livello aziendale e territoriale. Nei settori economici polverizzati e in tutti i contesti aziendali privi di rappresentanza sindacale permanente, infatti, l'importanza del ruolo fondamentale di garanzia di una disciplina di base per i lavoratori subordinati.

Rilevare il mantenimento di centralità del Ccnl non significa non cogliere i forti mutamenti in atto, compresi quelli da tempo attesi e non realizzati. Uno di questi ultimi riguarda la crescente inadeguatezza della struttura dei testi contrattuali di livello nazionale, la cui riforma è annunciata da decenni. Mancanza di chiarezza, ridondanza di alcune parti, accentuazione della separatezza del lavoro atipico, richiamo inspiegabile ad alcune (ma solo alcune) disposizioni legislative senza che sia desumibile la motivazione della scelta, sono parte delle critiche che possono essere avanzate. Non va dimenticato che risale al periodo corporativo l'impianto originario degli attuali testi, che si presentano come una stratificazione temporale di istituti, simile a quella formazione alluvionale delle leggi segnalata da Giugni agli inizi degli anni ottanta.

Il secondo profilo riguarda la coincidenza della contrattazione collettiva con l'area del lavoro subordinato, sia pure comprensiva dei suoi aspetti di forte frammentazione e atipicità, per cui si va dalle disposizioni interne ai testi negoziali per quanto riguarda, ad esempio, il lavoro a tempo determinato e il lavoro a tempo parziale, fino alla contrattazione collettiva specifica per il lavoro alle dipendenze di agenzie di lavoro interinale<sup>8</sup>. Mancano tuttavia forme di negoziazione collettive, sia pure evocate dal legislatore degli ultimi anni, per le tipologie lavorative ai confini del lavoro autonomo.

Come terzo e ultimo aspetto per quanto riguarda il livello nazionale, presenta interesse segnalare la vicenda originata dalla presenza di una nuova associazione datoriale, Confimi, che sta iniziando a proiettare i suoi effetti sul livello della contrattazione collettiva nazionale. È così che lo scorso anno è maturata una scelta da sempre messa nel conto, ma che sembrava non potesse più ripresentarsi, dopo l'esperienza della seconda metà degli anni novanta nel settore del tessile-abbigliamento e calzature trevigiano e nell'alberghiero della costiera romagnola, passata alla storia come «contratti truffa». Si ricordi che quell'esperienza è stata superata nel merito dalle decisioni della magistratura e sterilizzata dall'introduzione per via legislativa della nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo.

A valere per le piccole imprese dell'industria metalmeccanica privata,

<sup>8</sup> Da ultimo l'accordo collettivo nazionale, siglato il 19 dicembre 2012, per la categoria delle imprese di somministrazione di lavoro.

sono stati sottoscritti due distinti accordi: uno tra Unionmeccanica-Confapi e Fiom Cgil il 29 luglio 2013 e uno tra Confimi, Fim Cisl e Uilm Uil il 1° ottobre 2013. È significativo leggere il testo del comunicato stampa di Confimi: «la Fiom Cgil è stata invitata a partecipare al tavolo negoziale numerose volte. Liberamente la Fiom Cgil ha deciso di non rispondere ai nostri inviti, come altrettanto liberamente ha deciso di sottoscrivere intese con altre organizzazioni». A differenza dell'esperienza degli anni novanta i due testi divergono, ma non infrangono la protezione contrattuale dei lavoratori. Questo significa che siamo lontani dalla rozza destrutturazione dei diritti, con la conseguenza che siamo probabilmente piombati nella situazione in cui si ha una duplicità di contratti per uno stesso settore, senza vie d'uscita giudiziali; questo in assenza di regole dirimenti sulla loro efficacia e con impatto problematico determinato dalla scacchiera mobile delle affiliazioni sindacali, sia dal lato del datore di lavoro sia dal lato del lavoratore.

Nel contempo si assiste all'intensificazione della spinta al decentramento contrattuale, vista anche come grimaldello che consente quella flessibilità interna allo svolgimento del rapporto di lavoro alle cui porte il nostro legislatore si è, almeno per il momento, fermato, a differenza di quanto è avvenuto in altri paesi del Sud dell'Unione Europea, come la Spagna.

Lo strumento su cui si è concentrata l'attenzione è – come ben noto – l'art. 8 del d.l. 138/2011, convertito con modificazioni nella legge 148/2011. Non si intende qui entrare nel merito della disposizione, se non per ribadire che si aderisce a quella parte della dottrina che ha ampiamente criticato il provvedimento, negandone la funzione promozionale, e per segnalare il rischio di pericolose ricadute sulla contrattazione collettiva, esposta a rilievi di illegittimità, come dimostrano recenti decisioni della Corte di giustizia dell'Unione Europea, in materia, ad esempio, di violazione dei divieti di discriminazioni (soprattutto per età) o delle regole della concorrenza (nel caso tedesco, in materia di pensioni integrative)<sup>9</sup>.

A essere messi in discussione sono i due principi cardine dell'ordinamento giuridico del lavoro, tra loro interconnessi: l'inderogabilità della

<sup>9</sup> Nella decisione *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, C-271/2008 del 15 luglio 2010, la Corte ha rilevato il contrasto della contrattazione collettiva nella procedura di aggiudicazione di contratti relativi a servizi di previdenza complementare ad assegnazione diretta, sia pure le parti sociali avessero individuato soggetti a finalità sociale. Si veda l'analisi tematica svolta da AA.VV. (2012).

disciplina legale e il principio di favore nei confronti del lavoratore contraente debole. Nonostante l'impatto limitato alla sfera della contrattazione collettiva aziendale, la ferita al cuore del diritto del lavoro e delle relazioni sindacali è profonda e altera il sistema delle fonti, mettendo in discussione in radice l'intera materia.

Ed è doveroso tener conto di quanto avviene nella realtà, dove risulta che le deroghe siano ricorrenti e che la magistratura chiamata a valutarne la legittimità, anche in assenza di esplicito richiamo alla disposizione legislativa, tenda a utilizzarla, in quanto disciplina di portata generale. Se è vero, infatti, che le parti sociali hanno deciso di «sterilizzare» la disposizione, impegnandosi a non farvi ricorso, il disposto legislativo rischia tuttavia, con la sua sola presenza, di produrre sull'autonomia contrattuale interferenze indesiderate. La magistratura infatti può, e in alcuni casi già lo ha fatto, applicare la disposizione legislativa in ogni caso di contrattazione aziendale derogatoria, anche se esercitata nell'ambito di un diverso quadro normativo.

L'esempio più significativo viene dal Veneto. Il Tribunale di Venezia, con la sentenza 583 del 24 luglio 2013, ha risolto una controversia insorta a seguito di impugnazione da parte di alcuni lavoratori di un accordo sindacale sottoscritto dalla categoria Funzione pubblica di Cgil, Cisl e Uil. L'intesa prevedeva la riduzione a 34 ore dell'orario di lavoro per i dipendenti di una cooperativa sociale, subentrata in un appalto per l'erogazione di servizi di assistenza domiciliare per conto del Comune di Venezia. La riduzione dell'orario si era resa necessaria per salvaguardare il mantenimento dell'occupazione di tutto il personale utilizzato dal precedente gestore, altrimenti eccedentario rispetto ai fabbisogni effettivi del servizio. Il giudice non si è limitato a rilevare l'esistenza nella normativa sull'orario di lavoro di ampie possibilità di deroga da parte della contrattazione collettiva aziendale, ma si è spinto fino a qualificare il testo negoziale come un «accordo di prossimità» ai sensi dell'art. 8 della legge 148/2011.

Ai nostri fini, inoltre, merita segnalare l'effetto di erosione nei confronti del livello nazionale, ottenuto mediante regole della stessa autonomia collettiva (di vertice). Qui ci si deve limitare a ricordare quanto contenuto nell'Accordo interconfederale sulla produttività<sup>10</sup> (non sotto-

<sup>10</sup> Accordo interconfederale del 21 novembre 2012, *Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia*.

scritto dalla Cgil) in riferimento alla determinazione dei minimi retributivi, funzione tipica del livello nazionale dai primi concordati di tariffa. L'accordo promuove l'individuazione di «una quota degli aumenti economici» da destinare «alla pattuizione di elementi retributivi da collegarsi a incrementi di produttività e redditività definiti dalla contrattazione di secondo livello». La finalità è esplicita: «beneficiare [...] di congrue e strutturali misure di detassazione e decontribuzione».

Si può arrivare a sostenere che il decentramento contrattuale sia funzionale non solo all'esigenza di aumento della flessibilità rispetto alle esigenze nei singoli e specifici luoghi di lavoro, ma altresì a una sorta di «fai da te» dell'alleggerimento degli oneri fiscali e contributivi, che non si riesce a ottenere per via legislativa.

La più nota partita di quelli che sono considerati i più innovativi contratti aziendali – il cosiddetto *welfare aziendale* – può essere letta anche in questa luce. A sollevare il velo è lo stesso Treu, nella veste di esperto incaricato (assieme ad altri) del tentativo di evitare la fuga di Electrolux, multinazionale svedese degli elettrodomestici, dal nostro paese. Il 18 gennaio 2014, nella sede di Confindustria Pordenone, è stato presentato un documento (*Pordenone laboratorio per una nuova competitività*) che prevede una serie di misure sottoposte, al momento in cui si scrive, alla valutazione delle organizzazioni sindacali. Scrive in un *post*<sup>11</sup> Treu: «la prospettata riduzione del 20 per cento del costo del lavoro per unità di prodotto (Clup) non comporta un equivalente taglio della retribuzione, perché i vantaggi fiscali legati alle misure di welfare e ai premi negoziati possono aumentare (a parità di costo) il valore reale delle retribuzioni, come confermato da altre esperienze aziendali».

La vertenza Electrolux è in pieno svolgimento. Quanto sopra segnalato rappresenta solo una piccola parte e le questioni drammaticamente implicate sono numerose, a partire dal tema della libertà nella mobilità di insediamento delle imprese, attratte dal dumping sociale ed economico, fortemente presente anche all'interno della stessa Unione Europea, e dal gioco spesso truccato degli «aiuti di Stato», in questi casi largamente consentiti dalle istituzioni europee e privi di vincoli sul fronte della salvaguardia dell'occupazione. Tutto questo senza affrontare il tema, che può essere qui solo richiamato, del ruolo delle multinazionali, anche in termi-

<sup>11</sup> *Vi spiego cosa vogliamo fare con l'Electrolux*, in <http://nuvola.corriere.it/2014/01/21>.

ni di acquisizioni di sedi che sono troppo spesso preludio alla loro chiusura, utilizzando ancora una volta la concorrenza per abatterla.

## **5. Crisi, globalizzazione, politiche di austerità: sindacati e giustizia**

Gli aspetti finora evocati lasciano sullo sfondo il superamento dei confini nazionali, ma sarebbe totalmente miope non coglierne le interconnessioni: i diritti fondamentali sono già «oltre» lo Stato; le imprese sono già «oltre» lo Stato. «Il processo di globalizzazione, cioè l'integrazione delle economie di tutto il mondo, ha posto agli Stati-nazione domande nuove, ma allo stesso tempo ha ridotto, per vari aspetti, le loro capacità di dare una risposta a simili domande», dice Stiglitz (2002). E prosegue: «lo Stato-nazione oggi è stretto tra le forze dell'economia globale da una parte e le richieste politiche di decentramento dei poteri dall'altra».

Se è vero che Stati e sindacati vanno considerati «regolatori sociali nazionali» (Giubboni, 2013), ci si deve interrogare su quali margini siano rimasti per la loro azione in un paese come il nostro, stretto tra la compressione delle risorse determinata dalla crisi economica e finanziaria, la riduzione dei margini dei bilanci nazionali imposti dal controllo esercitato dalle istituzioni europee, l'effetto di *levelling down* della globalizzazione sulle conquiste sociali e sindacali, sotto attacco anche dalla prevalenza che sembra tuttora assegnata alle libertà economiche.

Nel quasi completo silenzio dei mezzi di comunicazione, in concomitanza con l'acuirsi delle tensioni sui debiti sovrani dei paesi dell'Europa del Sud, la legge costituzionale 1 del 20 aprile 2012 ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, modificando l'art. 81. Sulle ricadute del vincolo dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio la comunità scientifica sta iniziando a occuparsi (preoccuparsi)<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> L'Associazione dei costituzionalisti (Aic) vi ha dedicato l'iniziativa annuale nazionale del 2013, in particolare con le relazioni di Salazar C., *Crisi economica e diritti fondamentali*, e di Mangiameli S., *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, entrambi in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

A questo va aggiunto che nell'accordo sulle regole della politica di coesione 2014-2020, raggiunto a fine 2013, è stato previsto il blocco dei fondi europei regionali nei paesi in cui i governi nazionali non rispettano gli impegni di consolidamento finanziario (cosiddetta maxi-condizionalità o condizionalità macro-economica), come scelta volutamente blindata dalla presidenza dello stesso Parlamento europeo e con una pericolosa subordinazione dei finanziamenti alle Regioni alle scelte e alle decisioni del governo nazionale.

Un'analisi della Confederazione europea dei sindacati (*Benchmarking Working Europe 2013*<sup>13</sup>) mette in evidenza quanto le politiche di austerità perseguite dai governi abbiano alterato il panorama della contrattazione collettiva: sia nei contenuti, con diretta pressione sulle retribuzioni, sia sulle procedure, spingendo verso il decentramento. Sempre più numerosi sono gli scritti che illustrano le conseguenze sui diritti collettivi nei paesi europei sottoposti a vigilanza dell'Unione (emblematico lo scritto sulla situazione greca di Zambarloukou, 2012). In altri termini, siamo in presenza di una vera e propria subordinazione gerarchica della spesa sociale degli Stati all'equilibrio di bilancio degli stessi, alterato dalla crisi finanziaria, che ha impatto diretto sulla contrattazione collettiva e sui soggetti sindacali.

L'aggravamento della situazione economica e sociale si lega ai tagli di risorse pubbliche; a propria volta le politiche di austerità si legano agli interventi che affidano competenze «avvelenate» ai soggetti collettivi sul versante delle riduzioni di personale e degli ammortizzatori sociali, nonché sul versante della riduzione di orario e di retribuzione.

Si sta di conseguenza modificando l'approccio sindacale nei confronti della giustizia, confermato dal documento della Ces dell'ottobre 2013, *Contestare le misure di austerità attraverso la via vertenziale*<sup>14</sup>, e nel documento in precedenza citato (*Benchmarking Working Europe 2013*), che titola un apposito paragrafo *Trade Unions say: «see you in Court!»*. Questo avviene a partire dal livello nazionale, dopo il lungo letargo delle impugnazioni per condotta antisindacale, con la presentazione di controversie nelle aule giudiziarie, soprattutto davanti alla Corte costituzionale.

<sup>13</sup> Cui si aggiunge l'analisi, che porta alle medesime conclusioni, di Clauwaert (2012).

<sup>14</sup> Ces, Comitato esecutivo, *Documento di orientamento*, punto 10 all'ordine del giorno, Bruxelles, 22-23 ottobre 2013.

Si inserisce a pieno titolo in questa ripresa<sup>15</sup> il ricorso che ha portato alla decisione della Corte costituzionale 231 del luglio 2013, che avrebbe potuto chiudere la partita e, invece, l'ha riaperta. Si tratta di una decisione ampiamente commentata (Scarponi, 2013; Cella, 2013; Napoli, 2013; Del Punta, 2013; Leccese, 2013), che si iscrive nella tradizione dello sguardo attento alla realtà, come da richiesta del giudice remittente, e che ha colto l'incremento di potere (di ricatto) del datore di lavoro nel sistema negoziale, nonché il mutamento del quadro legislativo (con riferimento inesplicito all'art. 8 della legge 148/2011). La sentenza appare infatti ben avvertita dello spostamento di importanza – nel settore privato, non certo in quello pubblico – dalla contrattazione nazionale a quella aziendale, realizzato secondo logiche che sembrano corrispondere troppo spesso a supina accettazione dell'aumento esponenziale del potere di gestione del datore di lavoro (Bavaro, 2013). In altri termini, interviene sulla disposizione posta all'art. 19 dello Statuto dei diritti dei lavoratori per evitare il rischio di lasciare al datore di lavoro totale autonomia di decisione anche sull'interlocutore sindacale desiderato nei luoghi di lavoro.

La tendenza verso la linea della giustiziabilità dei diritti sindacali è confermata dall'ampio ricorso davanti alle corti costituzionali anche negli altri paesi dell'Unione Europea sottoposti a vigilanza. Il settore dove questo si è verificato e si verifica con tutta evidenza è quello delle amministrazioni pubbliche, dove la pressione avviene nelle forme della riduzione o del congelamento delle retribuzioni.

I provvedimenti di austerità adottati in Portogallo sono stati portati davanti alla Corte suprema nazionale. La decisione più nota è la 187 del 2013 della Corte costituzionale nazionale sulle misure contenute nel Bilancio annuale 2013, consistenti in un piano per la riduzione del deficit pubblico mediante, ad esempio, sospensione per i lavoratori pubblici del pagamento della quattordicesima mensilità e della riduzione delle maggiorazioni per lavoro straordinario (Coelho, Caro de Sousa, 2013, p. 527). Le misure di contenimento della spesa della legge finanziaria sono state dichiarate illegittime per contrasto col principio di uguaglianza. Tra le

<sup>15</sup> Sempre tra le decisioni recenti della Corte è da ricordare la 286 del 4 dicembre 2013 che si iscrive nel filone sempre più dilagante del conflitto di competenze tra Stato e Regioni, dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di leggi della Regione Liguria in materia di ferie dei dipendenti regionali.

misure annullate ricordiamo interventi di riduzione per quanto riguarda le ferie per lavoratori alle dipendenze di amministrazioni pubbliche e il pagamento di contributi previdenziali durante i periodi di malattia. Anche in Spagna si è tentata la strada del ricorso davanti alla Corte suprema, senza peraltro arrivare alla dichiarazione di illegittimità.

Più deludenti sul versante dei diritti collettivi, a differenza di quanto fin dall'origine è avvenuto e tuttora avviene sul versante dei diritti individuali, sono le risposte della Corte di giustizia dell'Unione Europea. Si pensi al caso del Tribunale del lavoro di Oporto, nel procedimento *Sindicato dos Bancários do Norte e altri* (causa C-128/12), risolta il 7 marzo 2013 con la dichiarazione di incompetenza della Corte per estraneità dall'attuazione del diritto dell'Unione Europea.

Conosciamo bene la questione delle competenze escluse dai Trattati e incluse nella Carta dei diritti fondamentali. Conosciamo bene anche le scarse aperture della Corte di giustizia dell'Unione Europea quando si trova al cospetto della contrattazione collettiva. È a partire da *Albany*<sup>16</sup> che la Corte assume una nozione restrittiva di contratto collettivo. È dal completamento del quadrilatero composto dalle sentenze iniziate con *Viking* e *Laval*, e terminate con *Ruffert* e *Granducato di Lussemburgo*, incardinate (tre volte su quattro) sui limiti della direttiva sul distacco transnazionale<sup>17</sup>, che si stanno cercando i rimedi per evitare che i diritti sociali fondamentali, tra cui i diritti di azione sindacale, finiscano per essere pretermessi data la prevalenza attribuita alle libertà economiche di movimento. Finito su un binario morto il tentativo di intervento diretto che, come è noto, assumeva le vesti di una proposta di regolamento del Consiglio «sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi»<sup>18</sup>, si sta

<sup>16</sup> «Deve trattarsi di un contratto normativo che regoli in modo organico» almeno un istituto del rapporto di lavoro (richiamata da Corte costituzionale 231/13).

<sup>17</sup> In realtà, la Corte di giustizia sembra adottare una linea che asseconda maggiormente le determinazioni della contrattazione collettiva, come risulta anche dalla più recente decisione in materia: sentenza Corte di giustizia dell'Unione Europea 7 novembre 2013, causa C-522/12, *Tevfik Isbir*, secondo cui la direttiva «non osta all'integrazione nel salario minimo di elementi retributivi che non modificano il rapporto tra la prestazione, da un lato, e il corrispettivo da quest'ultimo percepito a titolo di retribuzione di tale prestazione, dall'altro», rimandando al giudice del rinvio la verifica.

<sup>18</sup> Il punto principale riguardava il bilanciamento, che assumeva le vesti di pari ordinazione, tra libertà (economiche) e diritti sociali (e sindacali), con un rilancio della contrattazione

ora provando a intervenire con una direttiva esplicativa o di «cooperazione in materia di informazione», chiamata direttiva *Enforcement*<sup>19</sup>, spostando l'attenzione sul controllo, assente qualsiasi tentativo di intervenire sul temperamento, e arretrando in posizione difensiva<sup>20</sup>.

Più interessante è la fioritura, da leggersi anche come ricerca di alternative, di reclami presso le diverse forme di denuncia di violazione nei confronti dei diritti fondamentali, a livello internazionale ed europeo. In particolare, vanno tenuti presenti i reclami collettivi per violazioni della Carta sociale europea. La procedura è stata introdotta in un Protocollo addizionale alla Carta stessa, entrato in vigore il 1° luglio 1998, con la finalità di aumentare l'attuazione dei diritti in essa previsti. Con questa procedura le parti sociali e le organizzazioni non governative possono rivolgersi al Comitato europeo dei diritti sociali, le cui decisioni non sono vincolanti, ma dichiarative. Tuttavia, oltre al significato simbolico-politico, anche la dichiarazione di non conformità alla Carta può essere la base per la magistratura nazionale per dichiarare illegittima e disapplicare la normativa nazionale coinvolta.

Significativo è il reclamo 85, presentato nel giugno 2012 da due sindacati svedesi che lamentano la lesione della libertà di associazione e il diritto di sciopero a seguito della decisione della Corte di giustizia dell'Unione Europea nel caso *Laval* sopra richiamato. Il ricorso è stato ritenuto ammissibile il 3 luglio 2013, la decisione è arrivata il 5 febbraio 2014<sup>21</sup>. Con 13 voti a 1 è stata deliberata la violazione degli artt. 6 (paragrafo 2 e

europea transnazionale. Attivata la procedura di allerta e verificata l'assenza di sufficiente consenso, la proposta (Monti II) è stata ritirata nel settembre 2012.

<sup>19</sup> Proposta di direttiva concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori – COM(2012) 131 def.

<sup>20</sup> Nell'art. 1, oltre a precisare che la nuova direttiva intende stabilire «un quadro comune generale di disposizioni, misure e meccanismi di controllo», si conferma che l'obiettivo resta quello del «rispetto di un appropriato livello minimo di protezione dei diritti dei lavoratori distaccati [...], facilitare l'esercizio della libertà di prestazione di servizi e creare condizioni di concorrenza leale tra i prestatori di servizi», salvaguardando «l'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti dagli Stati membri e dal diritto dell'Unione» («ivi compreso 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 [...], il diritto di negoziare, concludere e applicare accordi collettivi e promuovere azioni collettive secondo le leggi e le prassi nazionali»). Può essere considerata una formula di rito, presente anche in altri testi controversi, come nella direttiva sulla liberalizzazione dei servizi, senza apprezzabile efficacia cogente.

<sup>21</sup> Risoluzione CM/ResChS(2014)1.

4) e 4 della Carta sociale e, all'unanimità, la violazione dell'art. 19 (paragrafo 4) della Carta sociale. Nelle conclusioni viene messa in evidenza la tensione tra l'obbligo di rispettare il diritto dell'Unione Europea e l'obbligo di rispettare la Carta sociale, che mette in una posizione delicata il paese coinvolto. Ne è derivata la costituzione di una commissione da parte del governo svedese con il compito di valutare la situazione che si è venuta a creare a seguito dei cambiamenti alla normativa sul distacco transnazionale dopo la sentenza della Corte di giustizia, secondo quanto richiesto nella risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

Si assiste infine a un rinnovato protagonismo dell'Organizzazione internazionale del lavoro, che da sempre si batte per il rispetto dei diritti di libertà sindacale e di contrattazione collettiva, in realtà in precedenza considerati inequivocabilmente attuati nei paesi dell'Unione Europea e ora rimessi in dubbio.

## **6. Il ruolo sindacale nella crisi: forte nella patologia, debole nella fisiologia**

Il coinvolgimento sindacale avviene sempre di più, se non quasi esclusivamente, sul versante del governo delle crisi e delle ristrutturazioni industriali sia a livello europeo sia a livello nazionale. La maggior parte della contrattazione collettiva decentrata è tuttora fortemente incardinata sulla gestione delle riduzioni di attività, quasi sempre nella fase tardiva in cui si prevedono licenziamenti o loro alternative, che comportano una redistribuzione solidaristica della diminuzione del reddito e/o delle tutele nel rapporto di lavoro. A livello di istituzioni dell'Unione Europea la linea di intervento privilegiata punta a rendere il più stringente possibile la nozione di «informazione in tempo utile», tendendo a garantire quanto meno la tempestività nella trasmissione delle informazioni e a rafforzare il dialogo sociale.

Una proposta da valutare con interesse proviene dal Parlamento europeo, con la risoluzione del 15 gennaio 2013<sup>22</sup>, che reca raccomandazioni

<sup>22</sup> Risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione concernenti l'informazione e la consultazione dei lavoratori, l'anticipazione e la gestione delle ristrutturazioni [P/TA(2013)0005].

sui meccanismi di informazione e consultazione dei lavoratori, in particolare per quanto riguarda «l'anticipazione e la gestione delle ristrutturazioni». È noto infatti quanto carenti siano, a livello nazionale, le manifestazioni di concreto interesse al coinvolgimento del sindacato e dei lavoratori nella fase di anticipazione della crisi. Ma è l'intera questione della cosiddetta «democrazia industriale» a essere sottovalutata. Basti pensare a quanto le direttive sui comitati aziendali europei e sul sistema duale nelle società presenti sul mercato siano state trasposte in modo pedissequo e burocratico, attento al versante di diritto commerciale ma non a quello di relazioni industriali.

Tornando al tema delle nuove regole concordate tra le parti sociali, e se si può armonizzare con quanto finora segnalato tra i tanti cambiamenti del sistema di relazioni industriali, mi pare che dovremmo essere molto cauti nel considerare il Protocollo del 2013 con Confindustria, e il quasi gemello con il mondo della cooperazione, come una base di portata generale. Sono numerosi e importanti i settori in cui, ad esempio, i dubbi sulle modalità di calcolo degli iscritti e sulle soglie minime di rappresentatività possono diventare esponenziali. Emblematico in proposito è l'Accordo interconfederale Confimi (nuova articolazione della rappresentanza associativa delle piccole e medie industrie, di cui ci siamo occupati in precedenza) per l'impresa meccanica, Cgil, Cisl e Uil del 1 agosto 2013 sul sistema di relazioni sindacali, che si limita ad affidare a una commissione paritetica la definizione di «regole condivise del sistema di relazioni industriali e contrattuali» e «il sistema bilaterale (nazionale e territoriale) confederale delle piccole e medie imprese e le modalità di erogazione di prestazioni e servizi alle aziende associate e ai lavoratori/ci».

La discussione tutta nazionale sui recenti protocolli e sulla decisione della Corte costituzionale sull'art. 19 dello Statuto dei lavoratori sembra far propendere il termometro delle relazioni industriali verso il bello. Accredita l'idea che l'evoluzione in atto non presenti soluzione di continuità. La stessa «vicenda Fiat» è sotto i riflettori soprattutto per le questioni contrattuali (*upgrading* al primo livello negoziale), ma non in quanto impresa multinazionale e nemmeno, salvo alcuni limitati interventi, in quanto impresa transnazionale europea dotata di comitato aziendale europeo.

Credo, invece, che le difficoltà della riforma costituzionale e dell'intervento legislativo vadano inserite nel contesto e nella realtà, poi proiettate oltre la dimensione nazionale. Credo inoltre che non possiamo

limitarci a guardare all'art. 39 della Costituzione senza aprire contestualmente la riflessione sull'art. 46.

Occorre un coordinamento sistematico con funzioni e ruoli partecipativi (Scarponi, 2013, p. 507). «In un'ottica di medio-lungo periodo, se non si ritiene che sia inevitabile (o preferibile) lasciare sostanzialmente fare al mercato, e ci si pone invece seriamente in una prospettiva di immaginazione progettuale, occorre andare oltre [...] l'idea che ciò che conta è fondamentalmente adoperarsi per salvaguardare quanto si è finora ottenuto, limitandosi a fare gli eventuali cambiamenti che si rendessero a tal fine necessari» (Regalia, 2011, p. 44).

### Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2012), *Contrattazione di prossimità e art. 8 della legge n. 148/2011*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 3, pp. 453-ss.
- Bavaro V. (2013), *Azienda, contratto e sindacato*, Bari, Cacucci.
- Carrieri M. (2013), *I sindacati*, Bologna, Il Mulino.
- Cella G.P. (2013), *Una sentenza sulla rappresentanza sindacale (o del lavoro?)*, in *Lavoro e Diritto*, 4, autunno, pp. 509-520.
- Clauwaert S. (2012), *The Crisis and National Labour Law Reforms: a Mapping Exercise*, working paper 2012.04, Bruxelles, Etui.
- Coelho G., Caro de Sousa P. (2013), «*La morte dei mille tagli*». *Nota sulla decisione della corte costituzionale portoghese in merito alla legittimità del bilancio annuale 2013*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 139.
- Cruz Villallon J. (2012), *Testo e contesto della riforma spagnola della contrattazione collettiva del 2011*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 134.
- Del Punta R. (2013), *L'art. 19 Statuto dei lavoratori davanti alla Consulta: una pronuncia condivisibile ma interlocutoria*, in *Lavoro e Diritto*, 4, autunno, pp. 527-538.
- Giubboni S. (2013), *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, working paper C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».INT – 100.
- Gottardi D. (2013), *Nota contratto: l'accordo Pometon S.p.a. nello specchio rotto delle relazioni sindacali nel settore metalmeccanico*, in *Lavoro e Diritto*, 2, primavera, pp. 269-282.
- Guarriello F. (2012), *I diritti di contrattazione collettiva in un'economia globalizzata*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 134.
- Leccese V. (2013), *Partecipazione alle trattative, tutela del dissenso e art. 19 dello Statuto dei lavoratori*, in *Lavoro e Diritto*, 4, autunno, pp. 539-558.
- Maresca A. (2013), *Prime osservazioni sul nuovo articolo 19 Stat. lav.: connessioni e disconnessioni sistemiche*, in *Adapt*, L.S. e-Book series, 13.

- Mariucci L. (2013), *Contratto e contrattazione collettiva oggi*, in *Lavoro e Diritto*, 1, inverno, pp. 23-36.
- Napoli M. (2013), *La Corte costituzionale «legifera» sulla Fiom nelle aziende Fiat*, in *Lavoro e Diritto*, 4, autunno, pp. 521-526.
- Regalia I. (2011), *Riflettendo sul futuro delle relazioni industriali in epoca di globalizzazione*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, XIII, 1.
- Scarponi S. (2013), *La sentenza della Corte costituzionale n. 231/2013: la quadratura del cerchio?*, in *Lavoro e Diritto*, 4, autunno, pp. 495-508.
- Stiglitz J.E. (2002), *Globalization and its Discontents*, New York, Norton Paperback.
- Zambarloukou S. (2012), *La crisi economica e le relazioni industriali in Grecia*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 135.

#### ABSTRACT

*Il quadro delle relazioni sindacali nel nostro paese è in profondo mutamento. L'autrice cerca di presentare alcune linee di sviluppo, evidenziando, da un lato, l'impossibilità di limitare l'analisi alla dimensione nazionale e la necessità di inquadramento nello spazio giuridico europeo e nel sistema multilivello delle fonti, dove si segnala un incremento dell'accesso alla giustizia, dall'altro lato, l'esigenza di tener conto dell'impatto derivante dalla crisi economica e finanziaria, dalla terziarizzazione dell'economia, dall'erosione del lavoro subordinato stabile, dai mutamenti nel sistema politico e istituzionale. Le confederazioni sindacali si stanno attivando sul fronte delle regole. Importante sarà evitare un coinvolgimento limitato alla patologia della crisi: riduzioni di personale e abbassamento delle tutele.*

#### THE DEEP CHANGES IN THE SYSTEM OF INDUSTRIAL RELATIONS

*In our country the system of industrial relations is deeply changing. The author reconstructs some of lines of this evolution: she firstly highlights the impossibility of limiting the analysis to the national dimension and the need for framing the topic in the European legal context and in the multi-levelled system of sources, where one can detect an increasing access to justice; secondly, she stresses the importance of considering the impact of the economic and financial crisis, of the tertiarisation of economy, of the decline of stable dependant employment, of the changes in the political and institutional system. Union confederations are taking action as far as rules are concerned. However, an intervention limited to the pathology of the crisis – collective redundancies and lowering of protections – should be avoided.*